

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Miljö kvalitetsnormer för luft: Nya regler om rättslig prövning och skadestånd

KN2025/01294

Juni 2025

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	4
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	4
1.2	Förslag till förordning om ändring i luftkvalitetsförordningen (2010:477)	10
2	Ärendet.....	12
3	Rättslig prövning.....	12
3.1	Tillgång till rättslig prövning enligt direktivet	12
3.2	Gällande regler om tillgång till rättslig prövning	13
3.2.1	Regler om luftkvalitetsplaner och provtagningspunkter i svensk rätt.....	13
3.2.2	Allmänt om överklagande av kommuners, myndigheters och regeringens beslut	14
3.2.3	Prövning av beslut om åtgärdsplaner och provtagningspunkter	15
3.3	Nya regler om rätt till prövning och överklagande.....	16
3.3.1	Rättslig prövning av myndigheters och kommuners beslut om fastställande av åtgärdsprogram.....	16
3.3.2	Regeringen ska inte längre fastställa åtgärdsprogram.....	18
3.3.3	Rättslig prövning av provtagningspunkter och av underlåtenhet att rapportera eller undersöka ett behov av åtgärdsprogram	21
4	Rätt till skadestånd.....	23
4.1	Rätt till skadestånd enligt direktivet.....	23
4.2	Gällande rätt om skadeståndsskyldighet.....	23
4.3	En ny skadeståndsskyldighet införs.....	24
4.3.1	Ansvarssubjekt och skadegörande handling	24
4.3.2	Orsakssamband, bevisbörda och beviskrav	25
4.3.3	Preskription	28
4.3.4	Behörig domstol	29
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	29
6	Konsekvenser.....	30
6.1	Konsekvenser för myndigheter och kommuner.....	30
6.2	Konsekvenser för domstolarna.....	30
7	Författningskommentar.....	31

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen (2010:477) i syfte att genomföra bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning och rätt till skadestånd i det nya luftkvalitetsdirektivet.

Enskilda som är berörda ska kunna initiera en prövning av frågor om provtagningspunkter och åtgärdsprogram avseende miljökvalitetsnormer för luft genom en framställan till den ansvariga myndigheten eller kommunen. Slutliga beslut som gäller sådana provtagningspunkter och åtgärdsprogram ska få överklagas. Staten eller en kommun ska kunna åläggas skadeståndsskyldighet om det har saknats ett godtagbart åtgärdsprogram, om nivån av luftföroreningar har överskridit den nivå som föreskrivs i en miljökvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat personskada.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 11 december 2026.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 16 kap. 12–14 §§, 19 kap. 1 § och 21 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 5 kap. 19–21 §§ och 16 kap. 15 §, och närmast före 5 kap. 19 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Överklagande och skadestånd när det gäller miljökvalitetsnormer för luft

19 §

En myndighets eller kommuns beslut får överklagas, om det rör

1. provtagningspunkter för kontroll av en miljökvalitetsnorm för luft, eller

2. åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft.

20 §

Staten eller en kommun ska ersätta en personskada som har orsakats av att en miljökvalitetsnorm för luft inte har följts, om en bidragande orsak till att miljökvalitetsnormen inte följdes kan antas vara att det inte hade fastställts ett åtgärdsprogram som uppfyller kraven i 9 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 § (ett godtagbart åtgärdsprogram) inom skälig tid från det att det fanns skäl enligt 7 § första stycket att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

En skada ska anses ha orsakats av att en miljökvalitetsnorm inte har följts, om ett sådant orsakssamband är övervägande sannolikt med hänsyn till luftföroreningarnas och skadans

art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

Ansvaret enligt första stycket gäller inte om staten eller kommunen visar att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram inte var en följd av att staten eller kommunen med uppsåt eller av oaktsamhet hade åsidosatt någon skyldighet enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

21 §

En talan om skadestånd enligt 20 § ska väckas inom fem år från det att

1. den skyldighet vars åsidosättande har orsakat avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram har uppfyllts eller annars upphört, och

2. den skadelidande har fått kännedom om eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd.

Om talan inte väcks i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

16 kap.

13 §¹

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,

2. inte är vinstdrivande,

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att

En överklagbar dom eller ett överklagbart beslut får i de fall som anges i andra stycket överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. inte är vinstdrivande,

2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

3. har minst 100 medlemmar eller på något annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

¹ Senaste lydelse 2023:632

verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga gäller om organisationen

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och domen eller beslutet handlar om

a) tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk,

b) upphävande av skydd av områden enligt 7 kap.,

c) tillsyn enligt 10 kap.,

d) tillstånd, godkännande, dispens, tillsyn eller upphävande av skydd av områden enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

e) en fråga som avses i 5 kap. 19 §,

2. är en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintrassen, domen eller beslutet handlar om något av det som anges i 1 a–d och överklagandet rör strandskydd, eller

3. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intresset av människors hälsa och domen eller beslutet handlar om en fråga som avses i 5 kap. 19 §.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Rätten att överklaga enligt första och andra styckena gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets

materielverk eller Försvarets
radioanstalt.

*Den som vill överklaga med stöd
av första eller andra stycket ska
göra det innan tiden för
överklagande har gått ut för
parterna och sakägarna.*

14 §²

*Bestämmelserna i 13 § om vissa
ideella föreningars rätt att över-
klaga gäller i fråga om strandskydd
också för en ideell förening som
enligt sina stadgar har till ändamål
att tillvarata friluftsintressen.*

*Den som vill överklaga med stöd av
13 § ska göra det innan tiden för
överklagande har gått ut för
parterna och sakägarna.*

15 §

*Naturvårdsverket får överklaga ett
beslut som avses i 5 kap. 19 § 2, om
det behövs för att tillvarata
intresset av att den miljökvalitets-
norm som åtgärdsprogrammet
gäller följs.*

19 kap.

1 §³

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad
som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats
med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som
rör bildande, ändring eller upp-
hävande av naturreservat, kultur-
reservat, naturminnen, biotop-
skyddsområden, djur- och växt-
skyddsområden, strandskyddsom-
råden eller vattenskyddsområden,
utom frågor om ersättning, får
överklagas hos länsstyrelsen om
inte annat är särskilt föreskrivet.
Kommunala nämnders beslut i
särskilda fall får överklagas hos
länsstyrelsen, om inte annat är
särskilt föreskrivet.

Kommuners beslut i frågor som
rör bildande, ändring eller upp-
hävande av naturreservat, kultur-
reservat, naturminnen, biotop-
skyddsområden, djur- och växt-
skyddsområden, strandskyddsom-
råden eller vattenskyddsområden,
utom frågor om ersättning, får
överklagas hos länsstyrelsen om
inte *något* annat är särskilt
föreskrivet. *Detsamma gäller
kommuners beslut i frågor som
avses i 5 kap. 19 §.* Kommunala
nämnders beslut i särskilda fall får
överklagas hos länsstyrelsen, om
inte *något* annat är särskilt
föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall
får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra

² Senaste lydelse 2009:532

³ Senaste lydelse 2010:923

stycket. Detsamma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

21 kap.

1 §⁴

Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar,

3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt gruppptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §,

10. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG,

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhanda-

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om

hållande på marknaden och användning av biocidprodukter, och

13. ersättningsansvar enligt 15 kap. 16 b § första stycket för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar.

tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter,

13. ersättningsansvar enligt 15 kap. 16 b § första stycket för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar, och

14. skadestånd enligt 5 kap. 20 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

32 kap.

3 §

Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

1. förorening av vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet. För sådana skador tillämpas 31 kap.

En skada *skall* anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om *det* med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker *samt* omständigheterna i övrigt *föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband*.

En skada *ska* anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om *ett sådant orsakssamband är övervägande sannolikt* med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

Denna lag träder i kraft den 11 december 2026.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om luftkvalitetsförordningen (2010:477)

dels att 36 a § ska upphöra att gälla,

dels att 1, 32 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 47 a och 47 b §§, och närmast före 47 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 5 kap. 1 § miljöbalken i fråga om 8–25 §§,

– 5 kap. 6 a § miljöbalken i fråga om 30 c och 37 a §§,

– 5 kap. 10 § miljöbalken i fråga om 32–37, 45 och 47 §§,

– 5 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 26, 27, 30, 30 c, 38, 43, 44 och 49 §§,

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 50 § andra stycket, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

32 §⁵

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.

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

Om länsstyrelsen eller kommunen inte instämmer i Naturvårdsverkets bedömning av vem som ska *pröva frågan om åtgärdsprogram,* ska länsstyrelsen eller kommunen, *i stället för att fatta ett beslut enligt första stycket,* med ett eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

36 §⁶

När samrådet enligt 5 kap. 7 § miljöbalken är avslutat, ska den som har upprättat förslaget till åtgärdsprogram

fastställa

När samrådet enligt 5 kap. 7 § miljöbalken är avslutat, ska den som har upprättat förslaget till åtgärdsprogram fastställa

⁵ Senaste lydelse 2024:396. **Anm.** Ändringar i paragrafen föreslås även i Naturvårdsverkets rapport som remitteras tillsammans med denna promemoria.

⁶ Senaste lydelse 2018:2112

programmet i de delar som de berörda myndigheterna och kommunerna är överens. I övriga delar får frågan om att fastställa programmet överlämnas till regeringens prövning.

programmet. Åtgärder enligt förslaget som de berörda myndigheterna och kommunerna inte är överens om får fastställas endast om regeringen har godkänt det.

Prövning av provtagningspunkter och åtgärdsprogram

47 a §

En kommun ska i de fall som anges i andra stycket pröva

1. antalet och placeringen av provtagningspunkter för mätning enligt 26 och 27 §§, och

2. om kommunen ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

En prövning ska göras på begäran av

1. en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet till följd av att en miljökvalitetsnorm inte följs, eller

2. en sådan organisation som avses i 16 kap. 13 § andra stycket 1 eller 3 miljöbalken.

47 b §

Naturvårdsverket ska i de fall som anges i andra stycket pröva

1. antalet och placeringen av provtagningspunkter för mätning enligt 28 § 1–3, och

2. om Naturvårdsverket ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

En prövning ska göras på begäran av

1. en enskild som riskerar att utsättas för olägenhet till följd av att en miljökvalitetsnorm inte följs, eller

2. en sådan organisation som avses i 16 kap. 13 § andra stycket 1 eller 3 miljöbalken.

2 Ärendet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet), ersätter två tidigare gällande direktiv, dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (2008 års luftkvalitetsdirektiv), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften. Regeringen redogjorde för kommissionens förslag till luftkvalitetsdirektiv i en faktagenommemoria till riksdagen den 29 november 2022 (2022/23:FPM20). Luftkvalitetsdirektivet finns i *bilaga 1*.

Syftet med luftkvalitetsdirektivet är att uppnå ett mål om nollförorening, så att luftkvaliteten inom unionen förbättras till föroreningsnivåer som inte anses skadliga för människors hälsa eller miljön. I detta syfte regleras liksom tidigare luftkvalitetsstandarder, bland annat gränsvärden och målvärden. Om vissa sådana värden överskrids eller riskerar att överskridas, inträder en skyldighet för medlemsstaten att anta luftkvalitetsplaner, luftkvalitetsfärdplaner och kortsiktiga handlingsplaner.

En nyhet i luftkvalitetsdirektivet är bestämmelser om skadestånd för skada till följd av bristande antagande av sådana planer. Vidare regleras ett krav på tillgång till rättslig prövning för berörd allmänhet när det gäller beslut om dels antalet och placeringen av provtagningspunkter, dels planer.

Naturvårdsverket har i rapporten Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning lämnat förslag till de författningsändringar som krävs för att genomföra luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt (KN2023/00745). Rapporten omfattar dock inte bestämmelserna om skadestånd och tillgång till rättslig prövning, som i stället behandlas i denna promemoria.

3 Rättslig prövning

3.1 Tillgång till rättslig prövning enligt direktivet

Luftkvalitetsdirektivet innehåller nya bestämmelser om tillgång till rättslig prövning. Personer ur den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse ska ha rätt att i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag få en prövning på såväl formell som materiell grund av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som rör vissa av bestämmelserna i direktivet (artikel 27). De bestämmelser i direktivet som berörs av denna rättighet handlar om placering av och antal provtagningspunkter (artikel 9) eller antagandet av luftkvalitetsplaner, luftkvalitetsfärdplaner och kortsiktiga handlingsplaner (artiklarna 19 och 20). Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede som prövningen ska kunna äga rum. Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en

rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning. En icke-statlig organisation som har miljö- eller hälsoskydd till ändamål ska anses ha ett tillräckligt intresse.

Rätten till tillgång till rättslig prövning motsvarar i huvudsak den som gäller enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen för beslut om miljötillstånd med mera. Även artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) innehåller en liknande bestämmelse om tillgång till rättslig prövning.

3.2 Gällande regler om tillgång till rättslig prövning

3.2.1 Regler om luftkvalitetsplaner och provtagningspunkter i svensk rätt

Bestämmelserna i 2008 års luftkvalitetsdirektiv om antalet provtagningspunkter och deras placering (artiklarna 7 och 10) har genomförts främst med 26 och 28 §§ luftkvalitetsförordningen (2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2019:9) om kontroll av luftkvalitet. Det är kommunerna och Naturvårdsverket som ansvarar för mätningarna. Om en kommuns kontroll visar att en föroreningsnivå som anges i miljökvalitetsnormerna kan antas komma att överskridas i en kommun, ska kommunen omedelbart underrätta Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser (30 §).

Luftkvalitetsfärdplaner förekommer inte i 2008 års luftkvalitetsdirektiv. När det gäller luftkvalitetsplaner och handlingsplaner på kort sikt (artiklarna 23 och 24) har genomförande skett främst i bestämmelserna om åtgärdsprogram i 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken och 31–36 §§ luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket undersöker behovet av åtgärdsprogram och rapporterar sådant behov till den berörda länsstyrelsen eller kommunen. Naturvårdsverket ska rapportera behovet av åtgärdsprogram till regeringen om det finns särskilda skäl för att det inte ska vara en länsstyrelse eller en kommun som upprättar förslaget till eller fastställer åtgärdsprogrammet, eller om det behövs på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som berör flera medlemsstater.

Den länsstyrelse eller kommun som har tagit emot rapporten får överlämna frågan om vem som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram till regeringen. Den som har upprättat förslaget ska efter samråd fastställa åtgärdsprogrammet i de delar berörda myndigheter och kommuner är överens. I annat fall får frågan om fastställelse överlämnas till regeringen. När en kommun fastställer ett åtgärdsprogram, beslutar kommunfullmäktige.

När den miljökvalitetsnorm det gäller endast omfattar en kommun, bör åtgärdsprogrammet vara en angelägenhet för den kommunen. Om flera kommuner i samma län berörs bör normalt länsstyrelsen upprätta åtgärdsprogrammet, men det kan även vara lämpligt att det görs av flera kommuner i samverkan eller av ett kommunalförbund. I de fall flera

länsstyrelser berörs av föreningarna eller störningskällan, bestämmer regeringen vem som ska upprätta åtgärdsprogrammet. Det har oftast varit kommunerna som har ansvarat för att ta fram och fastställa åtgärdsprogram, men i storstadsregionerna har länsstyrelserna varit huvudansvariga, eftersom luftkvalitetsproblemet där har varit geografiskt utbredd och omfattat flera kommuner.

Ett åtgärdsprogram ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda (5 kap. 9 § miljöbalken och 33 § luftkvalitetsförordningen). Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram (5 kap. 11 § miljöbalken). Det kan vara fråga om vitt skilda åtgärder, t.ex. att intensifiera tillsynen, ansöka om omprövning av villkor eller utfärda föreskrifter. Myndigheter och kommuner får använda de verktyg som de redan förfogar över inom ramen för miljöbalken. De som bedriver den miljöstörande verksamheten svarar sedan för genomförandet av de praktiska åtgärderna i enlighet med myndigheters och kommuners anvisningar i t.ex. förelägganden och tillståndsbeslut.

3.2.2 Allmänt om överklagande av kommuners, myndigheters och regeringens beslut

En förvaltningsmyndighets beslut får, om inte annat är föreskrivet, överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, se 40 och 41 §§ förvaltningslagen (2017:900). Det finns inte någon möjlighet att överklaga en myndighets underlåtenhet att ta initiativ till en åtgärd eller ett beslut. En enskild part som har inlett ett ärende har dock möjlighet att vid dröjsmål begära ett avgörande (12 §). På miljörettens område kan enskilda i vissa fall utverka en domstolsprövning genom att framställa ett klagomål till tillsynsmyndigheten, se avsnitt 3.2.3.

I förvaltningslagen är det förutsatt att en rätt till överklagande ska finnas när EU-rätten eller Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) kräver det (prop. 2016/17:180, s. 43–46).

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken överklagas till mark- och miljödomstol, om inte annat är föreskrivet (19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

Beslut av kommunfullmäktige eller en kommunal nämnd får av varje kommunmedlem överklagas med stöd av 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol, som efter laglighetsprövning kan upphäva beslutet om det strider mot lag eller annan författning. Domstolens prövning omfattar inte beslutets lämplighet. I miljöbalken finns avvikande regler om överklagande av kommunfullmäktiges beslut till länsstyrelsen i vissa fall. Kommunala nämnders beslut enligt miljöbalken i särskilda fall överklagas till länsstyrelsen (19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

Regeringens beslut får inte överklagas. Däremot kan rättsprövning komma i fråga enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen), förutsatt att regeringens beslut innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i Europakonventionens mening.

3.2.3 Prövning av beslut om åtgärdsplaner och provtagningspunkter

Enligt EU-domstolens praxis gäller att, om det finns risk att gränsvärden eller tröskelvärden överskrids, enskilda som är omedelbart berörda har rätt att kräva att behöriga myndigheter upprättar en luftkvalitetsplan (se mål nr C-237/07 och C-404/13). Vidare ska nationella domstolar – på begäran av enskilda personer som omedelbart berörs av överskridandet av gränsvärden – undersöka om provtagningspunkterna har placerats i enlighet med direktivet (se mål nr C-723/17).

I Sverige anses dock åtgärdsprogram inte kunna överklagas, bortsett från genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen när den är tillämplig. Miljöbalkskommittén föreslog att överklagande skulle ske till miljödomstol. Motiveringen var att det undantagsvis kunde förekomma att åtgärder i ett åtgärdsprogram är överklagbara eftersom de får effekter för enskilda, och att det för sådana fall var lämpligt att överklagande sker till miljödomstol snarare än länsrätt (SOU 2005:59 s. 142). Regeringen tog dock fasta på att åtgärdsprogram är övergripande dokument med förvaltningsbeslut som binder myndigheter och kommuner, men saknar inslag av myndighetsutövning mot enskilda. Någon överklagandebestämmelse föreslogs därför inte (prop. 2009/10:184 s. 53 f.). En annan sak är att enskilda kan ha rätt att överklaga de beslut om åtgärder som åtgärdsprogrammet leder till.

Eftersom beslut om åtgärdsplaner inte anses överklagbara enligt gällande rätt, är det sannolikt inte heller möjligt att få till stånd en rättslig prövning av en myndighets eller kommuns underlåtenhet att rapportera ett behov av eller annars ta initiativ till ett åtgärdsprogram. Detsamma gäller för det förhållandet att Naturvårdsverket eller en kommun inte i korrekt eller i tillräcklig omfattning använder provtagningspunkter.

Det sagda innebär att det, utifrån kraven i luftkvalitetsdirektivet, för närvarande inte finns tillräckliga möjligheter i svensk rätt till rättslig prövning av beslut rörande åtgärdsplaner och provtagningspunkter.

3.3 Nya regler om rätt till prövning och överklagande

3.3.1 Rättslig prövning av myndigheters och kommuners beslut om fastställande av åtgärdsprogram

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

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

Skälen för förslaget

Slutliga beslut som rör åtgärdsprogram ska kunna överklagas

Alla beslut, åtgärder och underlåtenheter som rör luftkvalitetsplaner med mera måste enligt luftkvalitetsdirektivet kunna bli föremål för domstolsprövning (se artikel 27). Det är upp till medlemsstaten att bestämma i vilket skede möjligheten till rättslig prövning ska finnas. Åtgärder eller beslut under handläggningen behöver alltså inte kunna prövas särskilt, utan det är tillräckligt med en möjlighet till överprövning tillsammans med det slutliga beslutet. Beslut om fastställelse av planer och program och andra beslut som innebär att handläggningen av ett sådant ärende avslutas måste därför kunna prövas rättsligt. Det sker lämpligen genom överklagande.

Enligt 16 kap. 12 § miljöbalken får överklagbara beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Avgörande för frågan om ett beslut är överklagbart är dess rättsliga och faktiska verkningar för den enskilde samt dennes behov av rättsskydd. Beslutet måste bland annat komma till uttryck i skrift, vara handlingsdirigerande och ha inte alltför obetydliga faktiska verkningar för den enskilde (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens beslut 2018-01-10 i mål nr M 7914-17). Som framgår av avsnitt 3.2.3 anses beslut om åtgärdsprogram i nuläget inte vara överklagbara enligt dessa allmänna principer. Däremot är det möjligt att överklaga efterföljande beslut om de åtgärder som har föreskrivits i åtgärdsprogrammet. Det är dock inte tillräckligt för att uppfylla det som krävs enligt luftkvalitetsdirektivet.

För att luftkvalitetsdirektivets krav ska uppfyllas behöver beslut om fastställelse av åtgärdsprogram kunna överklagas. Även andra slutliga beslut som rör åtgärdsprogram än sådana som innebär ett fastställande bör omfattas. Det bör dock inte uttryckligen anges att slutliga beslut är överklagbara, eftersom innebörden av det uttrycket inte är helt klar (se prop. 2016/17:180 s. 255–256).

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska enskilda också kunna få till stånd en rättslig prövning av myndigheters och kommuners underlåtenhet i frågor om åtgärdsprogram. Underlåtenheter under handläggningen kan överprövas genom att fastställelsebeslutet överklagas. Det som återstår är det fallet att frågan om åtgärdsprogram inte initieras överhuvudtaget. Den frågan behandlas i avsnitt 3.3.3.

Överklagande till mark- och miljödomstol

Kommunala beslut överprövas, om inte annat regleras särskilt, genom laglighetsprövning vid allmän förvaltningsdomstol (13 kap. 1 och 3 §§ kommunallagen). En sådan överprövning avser endast beslutets laglighet, vilket inte är tillräckligt för att tillgodose kraven i luftkvalitetsdirektivet. Mark- och miljödomstolarna är dessutom de domstolar som har bäst kompetens i de frågor som detta gäller.

De kommunala besluten om åtgärdsprogram bör först överklagas till länsstyrelsen, i enlighet med huvudregeln för andra beslut på miljöbalkens område (19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Det innebär att det inte längre kommer att finnas möjlighet till laglighetsprövning. Länsstyrelsens beslut efter överklagande eller som första instans överklagas, liksom andra myndigheters beslut i dessa frågor, till mark- och miljödomstol (19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken).

Sakägarkretsens avgränsning

Den berörda allmänheten ska enligt luftkvalitetsdirektivet ges en omfattande rätt till rättslig prövning och det får inte vara en förutsättning att klaganden vid samrådet har lämnat synpunkter som inte har tillgodosetts (artikel 27 och skäl 39). Det är en rimlig utgångspunkt vid tillämpningen av 16 kap. 12 § miljöbalken att ett beslut om åtgärdsprogram eller om att inte initiera ett ärende om ett sådant program får överklagas av den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom de luftföroreningar som ska begränsas, om inte risken för skada och olägenhet är enbart teoretisk eller helt obetydlig (jfr t.ex. NJA 2004 s. 590). Den närmare avgränsningen av sakägarkretsen bör dock vara en fråga för rättspraxis.

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska icke-statliga miljöskyddsorganisationer anses ha ett tillräckligt intresse som gör att de får överklaga beslut. Vilka sådana organisationer som får överklaga vissa domar och beslut framgår av 16 kap. 13 § miljöbalken. Dessa organisationer bör därför även få överklaga slutliga beslut om åtgärdsprogram.

Rätten att överklaga ska enligt luftkvalitetsdirektivet även gälla för en icke-statlig folkhälsoorganisation (artikel 27). Även sådana organisationer bör alltså få överklaga beslut om åtgärdsprogram. På motsvarande sätt som för miljöskyddsorganisationer bör klagorätten gälla för ideella föreningar och andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att ta tillvara intresset av människors hälsa (jfr prop. 2009/10:184 s. 65–67).

Fristen för överklagande

Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten (44 § förvaltningslagen). Ett beslut om

åtgärdsprogram kommer inte att delges de klagoberättigade, utan utgångspunkten för klagofristen behöver fastställas på något annat sätt.

Enligt 5 kap. 10 § tredje stycket miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras. Information om ett åtgärdsprogram som har antagits ska tillgängliggöras kostnadsfritt på internet (37 § luftkvalitetsförordningen). En möjlighet är att med stöd av bemyndigandet i miljöbalken föreskriva ett krav på kungörelse av besluten och att en sakägare ska anses ha fått del av beslutet i samband med kungörelsen (jfr 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och 27 § förordningen om områdesskydd). I detta fall finns det dock inte något starkt behov av en otvetydig startpunkt för överklagandefristen. I avsnitt 3.3.3 föreslås att det ska finnas möjlighet att initiera en omprövning av åtgärdsprogrammet även när överklagandefristen har löpt ut. I stället bör det vara en bevisfråga när klaganden fick del av beslutet, så att överklagandefristen börjar löpa.

3.3.2 Regeringen ska inte längre fastställa åtgärdsprogram

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

Den myndighet eller kommun som ansvarar för upprättande av ett förslag till åtgärdsprogram ska få besluta att inte upprätta ett förslag.

I det fall de myndigheter och kommuner som berörs av ett förslag till åtgärdsprogram inte är överens om vissa åtgärder, ska den som har upprättat förslaget få fastställa det endast om regeringen först har godkänt åtgärderna.

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

Skälen för förslaget

Regeringsbeslut ska kunna prövas rättsligt

Enligt nu gällande regler kan regeringen i vissa situationer upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram, eller överpröva ett redan fastställt åtgärdsprogram. Luftkvalitetsdirektivet innebär att även regeringens beslut rörande åtgärdsprogram ska kunna prövas rättsligt. Frågan uppstår hur det lämpligen ska hanteras, eftersom regeringens beslut inte kan överklagas.

Regeringen kan upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram och sedan fastställa ett åtgärdsprogram (5 kap. 7 § miljöbalken). I huvudsak har uppgifterna

delegerats till länsstyrelser och kommuner. För några situationer har dock regeringen behållit möjligheten att utföra dessa uppgifter.

Naturvårdsverket ska i vissa fall rapportera ett behov av åtgärdsprogram till regeringen. Det gäller dels när det finns särskilda skäl för att det inte ska vara en länsstyrelse eller en kommun som upprättar ett förslag, dels när det behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar (31 § luftkvalitetsförordningen). Om en länsstyrelse eller kommun som Naturvårdsverket har rapporterat till inte instämmer i verkets bedömning av antingen behovet av ett åtgärdsprogram eller av vem som ska upprätta programmet, får länsstyrelsen eller kommunen överlämna frågan till regeringen (32 § luftkvalitetsförordningen). I båda dessa situationer kan regeringen välja att själv upprätta förslag till, bereda och fastställa ett åtgärdsprogram, eller att besluta att ett förslag inte ska upprättas.

Om berörda kommuner och myndigheter inte är överens om innehållet i ett förslag till åtgärdsprogram, får frågan om fastställelse i dessa delar överlämnas till regeringens prövning (se 36 § luftkvalitetsförordningen). Det gäller alltså de kommuner och myndigheter som berörs av de åtgärder som föreskrivs i åtgärdsprogrammet.

Regeringen kan pröva ett fastställt åtgärdsprogram

Regeringen kan föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen (5 kap. 10 § första stycket miljöbalken. Enligt förarbetena kan en sådan föreskrift gälla åtgärdsprogram som berör försvaret eller annan myndighet som begär överprövning av regeringen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 52). Det anges också att genom överprövningen får regeringen bedöma om programmet kan förväntas leda till att miljökvalitetsnormen uppfylls eller är ofullständigt och bör ändras samt att därigenom en enhetlig praxis kan uppnås. Att det, trots vad som sägs i förarbetena, i paragrafen talas om att ”pröva” och inte ”överpröva” kan möjligen ses mot bakgrund av att regeringen enligt miljöbalkens ursprungliga lydelse skulle antingen besluta ett åtgärdsprogram eller delegera uppgiften att upprätta ett sådant program. Lydelsen av 5 kap. 10 § första stycket ändrades inte när ordningen med fastställande av åtgärdsprogram infördes (prop. 2003/04:2).

En sådan överprövning aktualiseras enligt den nyligen införda 36 a § luftkvalitetsförordningen om Naturvårdsverket bedömer att ett fastställt åtgärdsprogram inte kan förväntas leda till att den aktuella miljökvalitetsnormen följs så snart som möjligt. Verket ska då inom sex veckor rapportera detta till regeringen, som kan ta ställning till om programmet ska innehålla ytterligare åtgärder.

Möjliga sätt att åstadkomma en rättslig prövning av regeringsbeslut

Regeringens beslut kan inte överklagas. Att införa en sådan möjlighet beträffande beslut om åtgärdsplaner framstår inte som lämpligt. Däremot prövas vissa slags regeringsbeslut enligt rättsprövningslagen. Det gäller sådana beslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i Europakonventionens mening. Påverkan på miljön kan röra den enskildes civila rättigheter (jfr t.ex. Europadomstolens dom den 9 april 2024 i målet Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz,

53600/20). Besluten om åtgärdsprogram påverkar dock inte luftkvaliteten direkt utan binder myndigheter (jfr prop. 2009/10:184 s 53–54). Mycket talar därför för att de inte innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter enligt Europakonventionen. Rättsprövningslagen bedöms därför inte vara tillämplig på beslut om åtgärdsprogram.

Frågan är då om rättsprövningslagen bör ändras så att den omfattar beslut om åtgärdsprogram. Lagen har tillkommit för och syftar fortfarande till att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt Europakonventionen. En utvidgning av tillämpningsområdet kräver noggranna överväganden. Vidare bör Högsta förvaltningsdomstolen ges tillkommande uppgifter av detta slag endast om det finns starka skäl för det. En utökning av rättsprövningsinstitutet bör därför undvikas.

Regeringen bör inte längre fastställa åtgärdsprogram

Att åstadkomma en möjlighet till rättslig prövning av regeringens beslut är alltså inte okomplicerat. Ett sätt att undvika problemet är att ha en ordning där regeringen inte meddelar slutliga beslut om åtgärdsprogram. Genom att det införs en möjlighet till överklagande av kommuners och länsstyrelsernas beslut om åtgärdsplaner, minskar behovet av regeringsprövning.

Frågan om huruvida ett åtgärdsprogram behövs behöver inte nödvändigtvis kunna lyftas till regeringen. I stället kan man ha den ordningen att kommunen eller länsstyrelsen beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av Naturvårdsverkets rapport. Beslutet skulle då kunna överklagas av berörda enskilda och av Naturvårdsverket, vars överklaganderätt i så fall behöver framgå av författning (jfr 16 kap. 12 § första stycket 4 miljöbalken).

Naturvårdsverket har lämnat förslag som innebär att det som utgångspunkt ska vara kommunerna och i vissa fall Naturvårdsverket som ansvarar för att upprätta förslag till åtgärdsprogram. Det blir i så fall de som kan besluta att inte upprätta något förslag. Naturvårdsverket har även föreslagit bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar verket eller den berörda kommunen får besluta på detta sätt.

Regeringen bör i de övriga fall som regleras i luftkvalitetsförordningen kunna nöja sig med att anvisa vilken eller vilka kommuner, länsstyrelser eller andra myndigheter som ska upprätta förslag till och fastställa ett program. Det gäller även vid gränsöverskridande föreningar. I sådana fall ska de berörda medlemsstaterna samarbeta om att identifiera luftföreningarnas källor och vilka åtgärder som behöver vidtas. Kommissionen ska underrättas och inbjudas att delta (artikel 21 i luftkvalitetsdirektivet). En eller flera myndigheter eller kommuner bör alltså i dessa fall ges uppdraget att upprätta och fastställa åtgärdsprogrammet sedan regeringen har säkerställt den samverkan med andra medlemsstater som krävs.

I den situationen att de myndigheter och kommuner som berörs av ett åtgärdsprogram inte är överens, är det inte lämpligt att ersätta regeringens prövning med en domstolsprövning. Det skulle innebära att berörda statliga myndigheter för talan mot varandra. Även om de tvistiga frågorna hänskjuts till regeringen innan programmet fastställs, kan dock det slutliga

beslutet om fastställelse meddelas av den myndighet eller kommun som upprättade förslaget.

Även en sådan överprövning som avses i 36 a § luftkvalitetsförordningen passar för domstolsprövning, med rätt att överklaga för berörda enskilda och Naturvårdsverket. På det sättet går det att undvika parallella förfaranden i regeringen och vid domstol, som annars blir följderna om en möjlighet till överklagande införs. Naturvårdsverket har även föreslagit att verket i vissa fall ska ansvara för att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram.

Sammantaget framstår det som den bästa lösningen att regeringen inte längre meddelar slutliga beslut om åtgärdsprogram.

3.3.3 Rättslig prövning av provtagningspunkter och av underlåtenhet att rapportera eller undersöka ett behov av åtgärdsprogram

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

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

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

Skälen för förslaget: Av luftkvalitetsdirektivet följer att enskilda även ska kunna få till stånd en rättslig prövning av beslut, åtgärder och underlåtenheter som gäller Naturvårdsverkets och kommunernas användning av provtagningspunkter ("mätstationer" enligt Naturvårdsverkets föreskrifter). En prövning av dessa frågor kan komma till stånd genom att en enskild framställer en begäran till myndigheten eller kommunen och tillåts överklaga ett beslut om att inte följa begäran.

Liknande förutsättningar gäller för den situationen att Naturvårdsverket eller kommunen inte tar initiativ till ett åtgärdsprogram. Det som då kommer i fråga är i dag närmast att en kommun inte underrättar Naturvårdsverket om risken för att en miljökvalitetsnorm överskrids (30 § luftkvalitetsförordningen), och att Naturvårdsverket inte undersöker behovet av åtgärdsprogram trots att dess egna mätningar visar på en sådan risk (31 §). Naturvårdsverket har föreslagit att det som utgångspunkt ska ligga på berörda kommuner och i vissa fall Naturvårdsverket att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram. Det blir då alltså i stället så att den enskilde begär att ett förslag till åtgärdsprogram upprättas.

När det gäller återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd med anledning av en enskilds klagomål kan enskilda utverka en domstolsprövning av tillsynsmyndighetens underlåtenhet genom att framställa ett klagomål hos myndigheten och därefter överklaga dess beslut att inte ansöka om återkallelse eller omprövning med anledning av klagomålet (se MÖD 2011:46, jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2018 i mål nr M 9150-17).

För att en domstolsprövning ska kunna bli aktuell måste dels myndigheten eller kommunen vara skyldig att pröva den enskildes begäran i sak, dels prövningen ge upphov till ett överklagbart beslut.

En myndighet är inte skyldig att i sak pröva varje framställan från en enskild, även om den enskilde i och för sig har vänt sig till rätt myndighet. Det krävs att den enskilde är berörd av frågan på ett sådant sätt att myndigheten är skyldig att ta upp frågan till saklig bedömning. I vilka fall någon berörs på det sättet regleras inte i förvaltningslagen utan prövas på grundval av innehållet i den materiella regleringen och omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 2016/17:180 s. 132). Eftersom de åtgärder som det gäller nu – provtagningspunkter och åtgärdsplaner – inte har faktiska verkningar för den enskilde själv, kan en framställan inte anses ge upphov till en skyldighet för myndigheten att pröva frågan, i avsaknad av särskild reglering. En annan sak är att myndigheten kan överväga att på eget initiativ se över provtagningspunkterna, sedan den genom en framställan har uppmärksamats på behovet.

Det behövs därför en författningsreglering av berörda enskildas rätt att begära dels fler eller annorlunda placerade provtagningspunkter, dels att ett behov av åtgärdsprogram ska rapporteras eller undersökas. Även sådana organisationer som har klagorätt enligt 16 kap. 13 § bör ha en sådan rätt.

Direktivets krav innebär att också Naturvårdsverkets och kommuners beslut med anledning av en framställan ska vara överklagbara. Det är de inte enligt allmänna principer (se avsnitt 3.2.3). I avsnitt 3.3.1 föreslås att alla slutliga beslut om åtgärdsprogram ska vara överklagbara. För att uppfylla direktivets krav bör alltså även slutliga beslut som rör provtagningspunkter vara överklagbara.

Överklagande av kommunala nämndbeslut sker enligt 19 kap. 1 § miljöbalken till länsstyrelsen. Naturvårdsverkets beslut överklagas enligt samma paragraf till mark- och miljödomstol.

Den som har ett ”tillräckligt intresse” ska enligt luftkvalitetsdirektivet ha tillgång till rättslig prövning. Det är medlemsstaten som avgör vad som är ett tillräckligt intresse, med målet att ge den berörda allmänheten en vidsträckt rätt till prövning (artikel 27). Kretsen av enskilda som har rätt att begära en prövning vid Naturvårdsverket eller en kommun bör avgränsas till personer som riskerar en olägenhet till följd av att den aktuella miljökvalitetsnormen inte följs. Den vars framställning om prövning har tagits upp bör även anses behörig att överklaga beslutet enligt 16 kap. 12 § miljöbalken. Vem som i övrigt har rätt att överklaga Naturvårdsverkets och kommuners beslut i dessa frågor får avgöras i rättspraxis.

4 Rätt till skadestånd

4.1 Rätt till skadestånd enligt direktivet

Det ska enligt luftkvalitetsdirektivet finnas en rätt till skadestånd för fysiska personer som orsakas hälsoskada av en överträdelse av de nationella regler som genomför artiklarna 19.1–19.5, 20.1 och 20.2 om luftkvalitetsplaner med mera, om överträdelsen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet (artikel 28). De nationella reglerna ska vara så utformade att de inte gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten till ersättning. Det får gälla en preskriptionstid för väckande av talan. Den får inte börja löpa förrän överträdelsen har upphört och den skadelidande känner till, eller rimligen kan förväntas känna till, att han eller hon har lidit skada till följd av en sådan överträdelse. Hur lång preskriptionstiden ska vara anges inte i luftkvalitetsdirektivet. De nämnda artiklarna har huvudsakligen följande innehåll.

Om ett gränsvärde eller målvärde överskrids, eller en skyldighet att minska genomsnittlig exponering inte uppnås, ska medlemsstaterna anta luftkvalitetsplaner för att nå värdena så snabbt som möjligt. De ska antas så snart som möjligt och senast inom två år från överskridandet. Om det redan finns en luftkvalitetsfärdplan ska i stället denna ses över. Om ett gränsvärde eller målvärde som ska uppnås 2030 överskrids, ska som huvudregel en luftkvalitetsfärdplan antas för att nå det. Om överskridandena kvarstår under det tredje kalenderåret efter tidsfristen för upprättande av en luftkvalitetsplan eller luftkvalitetsfärdplan, ska medlemsstaten uppdatera den. Om det finns risk att ett tröskelvärde för larm överskrids, ska medlemsstaten fastställa en kortsiktig handlingsplan. Det finns undantag för ozon (artiklarna 19 och 20).

4.2 Gällande rätt om skadeståndsskyldighet

Enligt skadeståndslagen (1972:207) ska staten eller en kommun ersätta bland annat personskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar (3 kap. 2 § 1). Om ett myndighetsbeslut berott på ett förbiseende av en lagregel, anses normalt fel eller försummelse ha förekommit. Vållandebedömningen är mildare när det är fråga om skönsmässiga prövningar. Enligt luftkvalitetsdirektivet krävs att det finns skadeståndsansvar vid uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av reglerna om krav på luftkvalitetsplaner med mera. Rekviritet ”fel eller försummelse” i skadeståndslagen framstår som förenligt med direktivet. Det ligger i sakens natur att all myndighetsutövning som bedömts felaktig enligt skadeståndslagen inte är skadeståndsgrundande, eftersom det måste finnas utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Det framstår däremot inte som troligt att antagandet av åtgärdsprogram kan karaktäriseras som myndighetsutövning. Programmen är i sig inte tänkta att ha rättsverkningar för enskilda, även om det föreskrivs att

myndigheter och kommuner ska vidta åtgärder som i sin tur kan innebära rättigheter och skyldigheter för enskilda (prop. 2009/10:184 s 53–54).

I målet JP mot Ministre de la Transition écologique, Premier ministre (C-61/21) prövade EU-domstolen om 2008 års luftkvalitetsdirektiv kunde ge rättigheter för enskilda som innebär att en medlemsstat kan bli skyldig att betala skadestånd vid överträdelser av direktivet enligt den EU-rättsliga principen om staters ansvar för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av EU-rätten. Generaladvokaten ansåg att gränsvärdena för föroreningar i luften och skyldigheterna att förbättra luftkvaliteten i enlighet med direktivet har till syfte att ge rättigheter åt enskilda. I sin dom den 27 januari 2023 kom domstolen dock till motsatt slutsats och menade att skyldigheterna har ett allmänt mål att skydda människors hälsa och miljön som helhet.

Det kan nämnas att myndigheters bristande miljökontroll anses kunna ge upphov till skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen (se Bengtsson, Miljöskadestånd och grannansvar, 2023, s. 144). Det är då snarare fråga om kontroll av en konkret verksamhet.

Bestämmelsen i skadeståndslagen om fel eller försummelse vid myndighetsutövning motsvarar alltså inte kravet i luftkvalitetsdirektivet, eftersom antagandet av åtgärdsprogram inte bedöms utgöra myndighetsutövning. Inte heller någon regel i annan författning motsvarar kravet i direktivet.

4.3 En ny skadeståndsskyldighet införs

4.3.1 Ansvarssubjekt och skadegörande handling

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

Skälen för förslaget: Som framgår av avsnitt 4.1 ska det enligt luftkvalitetsdirektivet finnas en rätt till skadestånd för en hälsoskada som har orsakats av en uppsåtlig eller oaksam överträdelse av nationella regler genom vilka vissa bestämmelser i direktivet har genomförts (artikel 28). Dessa bestämmelser innehåller en skyldighet för medlemsstaten att upprätta, se över eller uppdatera en luftkvalitetsplan, en luftkvalitetsfärdplan eller en kortsiktig åtgärdsplan, när uppmätta luftföroreningar överskrider eller riskerar att överskrida vissa angivna nivåer. Planerna ska innehålla ändamålsenliga åtgärder för att nivåerna ska nås på så kort tid som möjligt (artikel 19 och 20). I svensk rätt motsvaras de olika planerna av åtgärdsprogram och nivåerna av miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken).

Det är staten genom Naturvårdsverket som tar initiativ till åtgärdsplaner och som huvudregel länsstyrelserna och kommunerna som upprättar förslag till och fastställer dem (se avsnitt 3.2). En lättillämpad lösning är att ansvaret för uteblivna eller bristfälliga åtgärdsplaner alltid faller på

staten. Naturvårdsverkets rapportering till berörda länsstyrelser och kommuner bygger dock delvis på underrättelser från kommunerna (31 § luftkvalitetsförordningen). Avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram kan vidare bero på försummelse hos en kommun som har varit skyldig att upprätta eller fastställa det. Skadeståndsregleringen bör dessutom vara utformad så att den kan tillämpas oberoende av hur ansvaret enligt 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken fördelas i framtiden. Naturvårdsverket har föreslagit att det som utgångspunkt ska ligga på den berörda kommunen eller i vissa fall Naturvårdsverket att upprätta förslag till och upprätta ett åtgärdsprogram. Både staten och en kommun bör därför kunna åläggas skadeståndsskyldighet.

Den skadegörande handlingen bör bestå i ett åsidosättande av en skyldighet enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken. Det som närmast kommer i fråga är de föreskrifter i luftkvalitetsförordningen som har meddelats med stöd av bemyndigandena i 5 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken. Med föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken avses även verkställighetsföreskrifter och sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringens restkompetens (8 kap. 7 § regeringsformen). Fördelningen av ansvaret mellan staten och en eller flera kommuner bör normalt inte bereda problem, eftersom den vars oaktsamhet har lett till att åtgärdsprogrammet inte har antagits är ansvarig, oavsett om den skyldighet som har åsidosatts gäller kontroll av att miljökvalitetsnormerna följs, underrättelse och rapportering, upprättande av förslag eller själva fastställandet av åtgärdsprogrammet. Även regeringens underlåtenhet att bestämma vilken myndighet eller kommun som ska upprätta förslaget till åtgärdsprogram kan vara det som medför skadeståndsskyldighet.

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska en luftkvalitetsplan antas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår då ett gräns- eller målvärde överskreds (artikel 19). Detta bör komma till uttryck i den svenska skadeståndsregleringen på så sätt att skadeståndsansvar kan aktualiseras om en åtgärdsplan inte har fastställts inom skälig tid. Tvåårsgränsen enligt direktivet har i dag, i likhet med kravet i samma artikel på att den aktuella miljökvalitetsnormen innehålls senast inom fyra år, ingen motsvarighet i svensk rätt. Ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas snarast (32 § luftkvalitetsförordningen). Naturvårdsverkets har dock lämnat förslag till författningsändringar där tidsfristerna regleras.

Det kan förekomma att både staten och kommunen ansvarar, t.ex. om en försening har föranletts av försummelse hos Naturvårdsverket, medan innehållet i åtgärdsprogrammet inte är ändamålsenligt till följd av försummelse hos kommunen. Skadeståndsansvaret är då som utgångspunkt solidariskt (6 kap. 4 § skadeståndslagen).

Om skadeståndsanspråket riktas mot staten, kommer det att handläggas av Justitiekanslern, se 5 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

4.3.2 Orsakssamband, bevisbörda och beviskrav

Förslag: Skadeståndsskyldighet ska gälla om avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram kan antas vara en bidragande orsak till att
--

nivån av luftföroreningar överstiger den nivå som föreskrivs i en miljökvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat hälsoskada.

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

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

Skälen för förslaget

Ett krav på orsakssamband i flera led

Direktivet innebär för svensk del att en rätt till skadestånd ska kunna finnas när en personskada har orsakats av ett åsidosättande av de bestämmelser som ska säkerställa att ett åtgärdsprogram upprättas när det finns skäl för det. Skadeståndsskyldighet kan alltså aktualiseras när ett åtgärdsprogram inte har antagits trots att det finns en skyldighet att anta ett sådant program, eller när ett bristfälligt åtgärdsprogram har antagits.

Avsaknaden av eller brister i ett åtgärdsprogram kan dock inte i sig orsaka skada på människors hälsa. Den direkta skadeorsaken är höga nivåer av luftföroreningar, vilka i sin tur kan vara ett resultat av att sådana ändamålsenliga åtgärder som borde ha föreskrivits i ett åtgärdsprogram inte har vidtagits. Det är alltså fråga om en kausalitetskedja i flera led där det kan vara svårt att föra tillräcklig bevisning. Kravet på orsakssamband i en nationell skadeståndsbestämmelse behöver utformas så att det finns en verklig möjlighet att få skadestånd (artikel 28.2 i luftkvalitetsdirektivet).

Eftersom det är särskilt svårt att föra bevisning om att det är brister i ett åtgärdsprogram som har lett till att en miljökvalitetsnorm inte följs, bör detta inte ställas upp som en förutsättning för skadestånd. Ett åtgärdsprogram är bindande för berörda myndigheter och kommuner (5 kap. 8 § miljöbalken). Det kan därför förutsättas att brister i ett åtgärdsprogram leder till att det inte vidtas ändamålsenliga åtgärder för att få ned luftföroreningarna så att miljökvalitetsnormerna innehålls. Det kan visserligen invändas att myndigheter och kommuner kan vidta ändamålsenliga åtgärder även utan ett åtgärdsprogram. Ett sådant resonemang är dock alltför hypotetiskt och riskerar att leda till att möjligheten till skadestånd blir illusorisk. Kravet på orsakssamband bör mot denna bakgrund inte uttryckas så att frånvaron av ett åtgärdsprogram ska ha orsakat skadan. Däremot ska skadan ha orsakats av att en miljökvalitetsnorm har överskridits och ett åsidosättande av en skyldighet enligt miljöbalken eller anslutande föreskrifter ska ha lett till att det inte finns ett ändamålsenligt åtgärdsprogram för överskridandet. Dessutom bör det krävas att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram kan antas vara en bidragande orsak till att miljökvalitetsnormen inte följdes. På det sättet säkerställs det dels att i sammanhanget obetydliga brister, t.ex. formfel,

inte kan leda till skadeståndsskyldighet, dels att bristerna har förekommit vid en tidpunkt som är relevant för skadan.

Presumtionsansvar och lättnad i beviskravet

Även regler om beviskrav och bevisbörda behöver utformas så att det inte blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten till ersättning. Käranden bör till att börja med på vanligt sätt inom skadeståndsrätten presentera full bevisning om att han eller hon har drabbats av en personskada och att en miljökvalitetsnorm för luft har överskridits.

Att det är ett överskridande av en miljökvalitetsnorm som har orsakat personskadan kan i sin tur vara svårt att bevisa. Det finns gott om möjliga alternativa skadeorsaker, t.ex. genetiska faktorer, rökning och luftföroreningar av annat slag eller på lägre nivåer än den som anges i miljökvalitetsnormen. Den skadelidande har dessutom sannolikt inte befunnit sig just vid en mät punkt. Det krävs därför beräkningar av värdena på andra platser i området. Det behövs också medicinsk utredning om orsakssambandet.

Detta väcker frågan om det finns ett behov av en lagfäst regel om lättnad i kravet på bevisning när det gäller orsakssambandet i denna del. Sänkt beviskrav förekommer på flera områden inom skadeståndsrätten där orsakssambandet är invecklat och det kan finnas särskilda svårigheter med att föra bevisning. Det är mest näraliggande att jämföra med 32 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, enligt vilken en skada ska anses ha orsakats genom en störning om det med hänsyn till störningens och skadeverkningsart, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. Bevislätnadsregeln i miljöbalken innebär att den skadelidandes påstående om orsakssambandet ska vara dels sannolikt i sig, dels framstå som klart mera sannolikt än de alternativa skadeorsaker som svaranden har gjort gällande. Det framstår som lämpligt att en motsvarande bevislätnad gäller för orsakssambandet mellan överskridandet av en miljökvalitetsnorm och personskadan. En skada bör alltså anses ha orsakats av att en miljökvalitetsnorm inte har följts, om ett sådant orsakssamband är övervägande sannolikt med hänsyn till luftföroreningarnas och skadans art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

Det bör också krävas att den skadelidande fullt ut bevisar att det när skadan orsakades inte inom skälig tid hade fastställts ett åtgärdsprogram som uppfyllde kraven i 5 kap. 9 § miljöbalken, trots att det fanns skäl för upprättande. Detta bör normalt inte vara orimligt svårt. Mätvärdena för luftföroreningar finns att tillgå hos ansvarig myndighet. Det är en bedömningsfråga om ett åtgärdsprogram uppfyller kraven eller inte. Det som bevisningen gäller i den delen är de omständigheter som ligger till grund för bedömningen, dvs. främst om åtgärdsprogrammet innehåller ändamålsenliga åtgärder för att få ner luftföroreningarna så att miljökvalitetsnormen följs.

I avsnitt 4.3.1 föreslås att en förutsättning för skadeståndsansvar ska vara att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram är en följd av att staten eller kommunen uppsåtligt eller oaktsamt har åsidosatt sina skyldigheter. Den skadelidande har normalt begränsad insyn i sådana förhållanden. För sådana omständigheter som ligger inom svarandens

kontrollsfär finns det på flera andra områden ett presumtionsansvar för denne, se t.ex. 12 kap. 11 § jordabalken och 34 § lagen (1991:351) om handelsagentur. På motsvarande sätt bör staten eller kommunen, om det i övrigt finns förutsättningar för skadeståndsansvar, för att undgå ansvar visa att det inte är ett uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av dess skyldigheter som har lett till bristerna i åtgärdsprogrammet.

En komplikation är att det finns flera möjliga ansvariga för att ett godtagbart åtgärdsprogram inte har upprättats. Många gånger bör dock den skadelidande genom inledande kontakter med kommun, länsstyrelse och Naturvårdsverket kunna skaffa sig en uppfattning om i vilket skede och av vem tillämpliga regler kan ha åsidosatts. Om den skadelidande vill föra talan utan att ha identifierat något sådant åsidosättande, kan han eller hon behöva vända sig mot både staten och kommunen.

4.3.3 Preskription

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

Skälen för förslaget: I preskriptionslagen (1981:130) finns det allmänna bestämmelser om preskription, som gäller om inte annat föreskrivs. Enligt den lagen preskriberas en skadeståndsfordran tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan (2 §). När det gäller skadeståndsanspråk utanför kontraktsförhållanden räknas i regel tiden från det att den skadegörande handlingen företas, även om skadan uppkommer först senare. När en skada är pågående på ett sådant sätt att ny och ytterligare skada uppkommer fortlöpande (s.k. perdurerande skador), sker preskriptionen normalt successivt (jfr NJA 2018 s. 793). I fråga om skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken är rättsläget oklart när det gäller frågan om fristen ska räknas från störningens början eller dess upphörande.

Enligt luftkvalitetsdirektivet krävs bland annat att överträdelsen har upphört för att preskriptionsfristen ska kunna börja löpa (artikel 28.3). Redan av det skälet behövs det en preskriptionsbestämmelse som gäller i stället för det som anges i preskriptionslagen. Dessutom krävs enligt direktivet att den skadelidande känner till, eller rimligen kan förväntas känna till, skadan och att den har orsakats av överträdelsen. Detta slags startpunkt för preskriptionsfristen har utmönstrats från flera lagar, bland annat 7 kap. 4 § försäkringsavtalslagen (2005:104), 31 § trafikskadelagen (1975:1410) och 23 § patientskadelagen (1996:799). Ett skäl till det är att det är svårt för den skadelidande respektive för försäkringsbolagen att bedöma när preskriptionstiden inleds (se prop. 2012/13:168 s. 20–21). I produktansvarslagen (1992:18) kombineras däremot en sådan kortare treårig frist från det att den skadelidande fick eller borde ha fått kännedom om att fordringen kunde göras gällande med en längre tioårig frist från det att den som påstås vara skadeståndsskyldig satte den skadegörande produkten i omlopp (se 12 §).

På grund av kraven i direktivet bör fristen börja löpa när dels den skadelidande har eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd, dels myndigheten eller kommunen har uppfyllt den skyldighet vars åsidosättande har lett till att ett godtagbart åtgärdsprogram inte har antagits, eller skyldigheten på något annat sätt har upphört. Skyldigheten kan upphöra om den åtgärd som skyldigheten avser inte längre behövs, t.ex. på grund av att luftkvaliteten har förbättrats trots avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram.

Preskriptionsfristen bör vara kortare än enligt preskriptionslagen, eftersom tidpunkten för när fristen börjar löpa inträffar senare. Det kan dock vara komplicerade förhållanden som den skadelidande ska föra bevisning om (se avsnitt 4.3.2). En preskriptionsfrist om tre år, som bland annat gäller enligt produktansvarslagen, framstår därför som en alltför kort tid för att den skadelidande ska ha tillräcklig möjlighet att göra sin rätt gällande. Preskriptionstidens längd bör vara fem år, som i den liknande preskriptionsregleringen i 2 kap. 6 § konkurrensskadelagen (2016:964).

4.3.4 Behörig domstol

Förslag: Skadeståndstalan ska väckas vid mark- och miljödomstol.

Skälen för förslaget: Tingsrätt är första domstol, om inte något annat är föreskrivet (1 kap. 1 § rättegångsbalken). Vid miljöbalkens införande fanns det en ambition att alla mål och ärenden i miljöbalken skulle handläggas inom ramen för samma prövningssystem (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 465). Beslut om åtgärdsplaner föreslås kunna överklagas till mark- och miljödomstol (se avsnitt 4.1.1). Dessa domstolar får antas även inom ramen för ett mål om skadestånd ha lättare än allmän domstol att bedöma om reglerna om åtgärdsprogram har åsidosatts. Till det kommer att de redan handlägger mål om skadestånd till följd av miljöstörningar. Talan bör därför väckas vid mark- och miljödomstol.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 11 december 2026.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Luftkvalitetsdirektivet ska genomföras i nationell lagstiftning senast två år efter direktivets ikraftträdande, dvs. den 11 december 2026. De författningsändringar som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Inom förvaltningsrätten gäller som princip att de föreskrifter ska tillämpas som är i kraft när prövningen sker, beträffande såväl förfarandet som prövningen i sak (RÅ 1996 ref. 57). Nya skadestandsregler tillämpas däremot enligt allmänna skadestandsrättsliga principer endast på skadefall

som har inträffat efter ikraftträdandet (prop. 1972:5 s. 593). Luftkvalitetsdirektivets bestämmelser om genomförande (artiklarna 31 och 32) ger inte anledning till avsteg från dessa principer och det finns inte heller i övrigt skäl för det. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser. De föreslagna författningsändringarna kommer alltså att gälla från och med sitt ikraftträdande, rätten till skadestånd dock enbart för överträdelser som har inträffat efter ikraftträdandet.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Förslagen till ändringar i luftkvalitetsförordningen innebär att kommunerna och Naturvårdsverket, när en berörd enskild eller en berättigad organisation begär det, kommer att behöva pröva de aktuella frågorna om provtagningspunkter och åtgärdsprogram i sak, och meddela ett formellt beslut. Det förekommer sannolikt redan i dag att enskilda påtalar ett behov av åtgärder i dessa frågor. Sådana kontakter behöver besvaras i någon form på grund av myndigheternas serviceskyldighet (6 § förvaltningslagen).

Kommunerna och Naturvårdsverket behöver vidare, oavsett framställningar från enskilda, kontinuerligt se över mätvärden och överväga om det behövs en underrättelse till Naturvårdsverket respektive en undersökning av behovet av ett åtgärdsprogram.

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

Det kommunala självstyret påverkas inte av förslagen.

Till följd av förslaget att myndigheters och kommuners slutliga beslut som rör åtgärdsprogram och provtagningspunkter ska få överklagas, kommer länsstyrelserna att pröva överklagade sådana beslut. Antalet sådana överklaganden måste antas bli litet.

Justitiekanslern kommer att för statens räkning handlägga ärenden om anspråk på skadestånd till följd av bristfälliga åtgärdsplaner. Det får antas bli ovanligt med fall där förutsättningarna för skadestånd är uppfyllda. Därmed är det också rimligt att anta att enskilda inte kommer att begära skadestånd i stor utsträckning. De tillkommande ärendena kan därför inte väntas medföra betydande kostnader.

6.2 Konsekvenser för domstolarna

Mark- och miljödomstolarna ska enligt förslagen pröva dels som första instans mål om skadestånd för skador till följd av bristfälliga

åtgärdsprogram, dels efter överklagande frågor om provtagningspunkter och åtgärdsprogram. Det är inte sannolikt att det blir särskilt många mål av någotdera slaget. Inte heller sammantaget bör den ökade måltillströmningen motivera en anslagsökning.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Överklagande och skadestånd när det gäller miljökvalitetsnormer för luft

19 § *En myndighets eller kommuns beslut får överklagas, om det rör*

- 1. provtagningspunkter för kontroll av en miljökvalitetsnorm för luft, eller*
- 2. åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft.*

Paragrafen, som är ny, gäller överklagande av beslut om provtagningspunkter och åtgärdsprogram. Genom paragrafen genomförs artikel 27 i luftkvalitetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1 och 3.3.3.

Enligt paragrafen får en myndighets eller kommuns beslut överklagas om beslutet rör provtagningspunkter för kontroll av en miljökvalitetsnorm för luft eller åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft. Beslut om fastställande av åtgärdsprogram får alltså överklagas, liksom varje beslut som innebär att ett program inte kommer till stånd. Enligt luftkvalitetsförordningen är det för närvarande Naturvårdsverket samt kommuner och länsstyrelser som prövar frågor om provtagningspunkter och åtgärdsprogram.

20 § *Staten eller en kommun ska ersätta en personskada som har orsakats av att en miljökvalitetsnorm för luft inte har följts, om en bidragande orsak till att miljökvalitetsnormen inte följdes kan antas vara att det inte hade fastställts ett åtgärdsprogram som uppfyller kraven i 9 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 § (ett godtagbart åtgärdsprogram) inom skälig tid från det att det fanns skäl enligt 7 § första stycket att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.*

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

Ansaret enligt första stycket gäller inte om staten eller kommunen visar att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram inte var en följd av att staten eller kommunen med uppsåt eller oaksamhet hade åsidosatt en skyldighet enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till balken.

Paragrafen, som är ny, reglerar en skadeståndsskyldighet för staten eller en kommun när en skyldighet som gäller åtgärdsprogram har åsidosatts.

Genom paragrafen genomförs artikel 28 i luftkvalitetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

Enligt *första stycket* förutsätter skadeståndsansvaret dels att en miljökvalitetsnorm för luft inte har följts och att det har orsakat skadan, dels att en bidragande orsak till att miljökvalitetsnormen inte följdes kan antas vara att ett åtgärdsprogram som borde ha upprättats hade uteblivit helt eller inte uppfyllt kraven i 9 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 §.

Det krävs inte för skadeståndsansvar att miljökvalitetsnormen skulle ha uppfyllts med ett godtagbart åtgärdsprogram. Å andra sidan är ansvar uteslutet om åtgärdsprogrammet vid tiden för skadan innehöll ändamålsenliga åtgärder, även om dessa inte hade lett till att miljökvalitetsnormen följts. Även om ett åtgärdsprogram inte hade antagits kan staten eller kommunen hänvisa till att antagandet inte hade dröjt oskäligt länge. Enligt luftkvalitetsdirektivet ska en luftkvalitetsplan antas så snart som möjligt men senast två år efter det kalenderår då ett gräns- eller målvärde överskreds.

Enligt *andra stycket* gäller ett sänkt beviskrav för orsakssambandet mellan överskridandet av miljökvalitetsnormen och skadan. Det är tillräckligt att den skadelidande visar att det med hänsyn till luftföroreningarnas och skadans art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband. Bevislättningen omfattar alltså inte förekomsten av ett överskridande eller en skada. Allmänna regler gäller i övrigt, t.ex. avseende kravet på adekvat kausalitet, dvs. att skadan inte ersätts om den är alltför oförutsebar eller icke-typisk. Ledning för styckets tillämpning kan fås från förarbetena till och den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av den liknande regeln om bevislättning i 32 kap. 3 § tredje stycket (se prop. 1985/86:83 s. 45–48).

Enligt *tredje stycket* gäller skadeståndsansvaret inte om staten eller kommunen visar att avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram inte var en följd av att staten eller en kommun hade åsidosatt sina skyldigheter enligt miljöbalken eller anslutande föreskrifter. Det gäller alltså i detta avseende ett presumtionsansvar för staten och kommunen. Med ”föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen” avses såväl föreskrifter meddelade med stöd av bemyndiganden som verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som har meddelats med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

21 § *En talan om skadestånd enligt 20 § ska väckas inom fem år från det att*

1. den skyldighet vars åsidosättande har orsakat avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram har uppfyllts eller annars upphört, och

2. den skadelidande har fått kännedom om eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd.

Om talan inte väcks i tid, är rätten till skadestånd förlorad.

I paragrafen, som är ny, regleras en femårig preskriptionstid för skadeståndsansvaret enligt 20 §. Paragrafen har utformats i enlighet med artikel 28.3 i luftkvalitetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

För att preskriptionsfristen ska börja löpa behöver det inte nödvändigtvis ha fastställts ett godtagbart åtgärdsprogram. Däremot krävs det, för det första, att den skyldighet vars åsidosättande har orsakat avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram har uppfyllts eller annars upphört (jfr 20 § tredje stycket). Om t.ex. en kommun har åsidosatt sin skyldighet att underrätta Naturvårdsverket om att en miljö kvalitetsnorm har överskridits, kan det leda till att verket inte får anledning att undersöka behovet av ett åtgärdsprogram och därmed till att inget program kommer till stånd. I ett sådant fall uppfylls kommunens skyldighet när kommunen lämnar underrättelsen. Skyldigheten kan även upphöra utan att den uppfyllts, t.ex. om miljö kvalitetsnormen åter uppnås trots avsaknaden av ett godtagbart åtgärdsprogram.

För det andra krävs det för att fristen ska börja löpa att den skadelidande har fått kännedom om eller skäligen kan antas ha fått kännedom om de omständigheter som grundar rätten till skadestånd, dvs. kännedom om skadan och att den har orsakats av åsidosättandet. Att den skadelidande ”skäligen kan antas ha fått kännedom” innebär ett lågt beviskrav (jfr lydelsen i artikel 28 i luftkvalitetsdirektivet, ”rimligen kan förväntas känna till”).

Talan ska väckas vid mark- och miljödomstol (se 21 kap. 1 §).

16 kap. Allmänt om prövningen

Rätt att överklaga

13 § En överklagbar dom eller ett överklagbart beslut får i de fall som anges i andra stycket överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. inte är vinstdrivande,
2. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
3. har minst 100 medlemmar eller på något annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga gäller om organisationen

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och domen eller beslutet handlar om

- a) tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk,
- b) upphävande av skydd av områden enligt 7 kap.,
- c) tillsyn enligt 10 kap.,
- d) tillstånd, godkännande, dispens, tillsyn eller upphävande av skydd av områden enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller
- e) en fråga som avses i 5 kap. 19 §.

2. är en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintratten, domen eller beslutet handlar om något av det som anges i 1 a–d och överklagandet rör strandskydd, eller

3. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intratten av människors hälsa och domen eller beslutet handlar om en fråga som avses i 5 kap. 19 §.

Rätten att överklaga enligt första och andra styckena gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Enligt paragrafen gäller i vissa angivna fall en rätt att överklaga för organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Ändringarna genomför delvis artikel 27.1 i luftkvalitetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1–3.3.3.

Paragrafen struktureras om i förtydligande syfte. Överklaganderätten för ideella organisationer samlas i denna paragraf.

I *första stycket* anges de generella krav på varaktig ideell verksamhet och allmänhetens stöd som en organisation alltid ska uppfylla för att ha klagorätt enligt paragrafen. Det motsvarar del av hittillsvarande första stycket.

I det nya *andra stycket* anges det vilka domar och beslut som får överklagas och av vilket slags organisation. Stycket tydliggörs med en punktlista. Till de domar och beslut som får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen läggs sådana beslut som gäller provtagningspunkter och åtgärdsprogram avseende miljökvalitetsnormer för luft. Vidare anges att domar och beslut som gäller provtagningspunkter och åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer för luft får överklagas även av en organisation som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata intresset av människors hälsa. Kravet på huvudsakligt ändamål har samma innebörd som i hittillsvarande första stycket (prop. 2009/10:184 s. 76). Till andra stycket flyttas också det hittillsvarande innehållet i 14 § om överklaganderätt för friluftsförbund och organisationer.

Tredje stycket ändras som en följd av att första stycket delas upp på två stycken.

14 § *Den som vill överklaga med stöd av 13 § ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.*

I paragrafen anges överklagandefristen för organisationer vid överklagande enligt 13 §. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 13 § tredje stycket. Paragrafens hittillsvarande innehåll flyttas till 13 § andra stycket.

15 § *Naturvårdsverket får överklaga ett beslut som avses i 5 kap. 19 § 2, om det behövs för att tillvarata intresset av att den miljökvalitetsnorm som åtgärdsprogrammet gäller följs.*

Paragrafen är ny och reglerar en överklaganderätt för Naturvårdsverket när det gäller beslut om åtgärdsprogram. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.2.

Naturvårdsverkets rätt att överklaga slutliga beslut som rör åtgärdsprogram avseende en miljökvalitetsnorm för luft gäller om det behövs för att tillvarata intresset av att den miljökvalitetsnorm som åtgärdsprogrammet gäller följs så snart som möjligt. Denna överklaganderätt ersätter den hittillsvarande möjligheten för Naturvårdsverket att på samma grunder initiera regeringens överprövning av ett fastställt åtgärdsprogram (36 a § luftkvalitetsförordningen).

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

Allmänt om prövningen

1 § Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte *något* annat är särskilt föreskrivet. *Detsamma gäller kommuners beslut i frågor som avses i 5 kap. 19 §.* Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte *något* annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

I paragrafen regleras myndigheters och kommuners behörighet att pröva ärenden enligt miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt överklagande av deras beslut. Genom ändringarna genomförs artikel 27 i luftkvalitetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1 och 3.3.3.

Enligt *andra stycket* överklagas vissa kommunala beslut till länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet, vilket innebär ett avsteg från rätten till laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Det görs i stycket ett tillägg om att kommuners beslut som rör provtagningspunkter eller åtgärdsprogram (jfr den nya 5 kap. 19 §) får överklagas till länsstyrelsen.

21 kap. Mål i mark- och miljödomstol

1 § Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,
2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar,
3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,
4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,
5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivits,
6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,
7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,
8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §,

10. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG,

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter,

13. ersättningsansvar enligt 15 kap. 16 b § första stycket för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar, och

14. skadestånd enligt 5 kap. 20 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

I paragrafen anges vilka mål som prövas av mark- och miljödomstol. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.4.

I *första stycket*, som gäller prövning i första instans, görs ett tillägg för mål om skadestånd för bristande uppfyllelse av en skyldighet som rör åtgärdsprogram enligt den nya 5 kap. 20 §.

32 kap. Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk

Förutsättningar för skadestånd

3 § Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

1. förorening av vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet. För sådana skador tillämpas 31 kap.

En skada *ska* anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om *ett sådant orsakssamband är övervägande sannolikt* med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

Paragrafen innehåller regler om förutsättningar för skadestånd för skada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Ändringen i *tredje stycket* är endast språklig och medför att uttryckssättet stämmer överens med 5 kap. 20 § andra stycket.