



Kontaktperson
Miljöprövningsenheten
Karin Söderholm
010-2241665
Karin.Soderholm@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet
kopia: johanna.jansson@regeringskansliet.se

Yttrande över rapporten Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet (2020:5)

Er beteckning: diarienummer M2020/00276/KI

Länsstyrelsen Skåne har beretts möjlighet att avge yttrande över förslag till möjliga lösningar för att förbättra systemet som medför att åtgärdsprogrammen blir mer effektiva verktyg för att EU:s gränsvärden och de svenska miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Skåne har följande övergripande synpunkter:

- Det är positivt ur tidsmässigt perspektiv att Naturvårdsverket (NV) direkt avgör vem som ska ansvara för framtagandet.
- NV bör ha kvar sin vägledande roll och stödja aktörer som tar fram åtgärdsprogrammen. Befintligt skriftligt vägledningsmaterial är av god kvalitet och det är inte motiverat att göra en stor revidering av detta material idag.
- Länsstyrelserna har större lokal och regional kännedom både om miljösituationen och om vilka olika aktörer som är berörda. Länsstyrelserna har god kännedom om lagstiftning och faktakunskap. Detta innebär att länsstyrelserna oftast är mest lämpade både för att vara projektledare för att ta fram och för att följa upp åtgärdsprogrammen.
- Stringensen i åtgärdsprogrammen behöver öka och det är positivt att det utförs en kvalitetskontroll av programmen innan de kan fastställas.
- Länsstyrelserna behöver ekonomiska medel för att säkerställa att det finns personella resurser till att arbeta med åtgärdsprogrammen i tillräcklig omfattning.



Bakgrund

Ändringen är föranledd av att åtgärdsprogrammen i flera fall inte lett till att miljö kvalitetsnormerna har uppnåtts. Sedan år 2004 har 15 åtgärdsprogram upprättats och fem av dessa har hittills kunnat avslutas då luftkvaliteten förbättrats tillräckligt. I övriga fall är föroreningsnivåerna fortsatt höga trots att flera av programmen funnits under lång tid.

Stadskontoret har från Miljö- och energidepartementet fått i uppdrag att genomföra en översyn och analys av åtgärdsprogrammen med fokus på systemets utformning. Statskontoret har fyra förslag för att öka effektiviteten; lämna ansvaret till NV att besluta om kommun eller länsstyrelse ska ta fram åtgärdsprogram, förbättra NV:s vägledning, låta NV kvalitetsgranska fastställda program samt låta NV följa upp åtgärdsprogrammen.

Länsstyrelsens synpunkter

I stycke 1.3.2. i rapporten konstateras att "åtgärderna i programmen ofta är vagt formulerade och vissa program är otillräckliga för att se till att luftkvaliteten följer miljö kvalitetsnormerna även om alla åtgärder i programmet genomförs".

Länsstyrelsen Skånes uppfattning är att om programmen ska leda till bättre luftkvalitet måste de vara stringenta och följa den vägledning från NV som finns.

För varje åtgärd krävs:

- Tydlig och konkret beskrivning av vad åtgärden innebär.
- Utsedd utförare av åtgärden
- Tidsplan för genomförandet
- Beräknad effekt på minskade utsläpp och effekt på luftkvaliteten.
- Regelbunden uppföljning, helst var sjätte månad; hur ser luftkvaliteten ut, hur framskrider åtgärdsarbetet, följs tidsplanen, finns det hinder, måste åtgärder justeras eller bytas ut mot annan likvärdig åtgärd m.fl.

Stycke 1.4

Åtgärderna måste förankras hos de aktörer som ska genomföra åtgärderna. Denna process kan vara tidskrävande men säkerställer att åtgärderna kan genomföras. Det är avgörande att åtgärdsprogrammen lyfts till högsta beslutande nivå hos aktörerna.

Möjlighet att lyfta frågor för avgörande av regeringen finns och den bör kanske användas mer.

Stycke 3.3.2.

Avseende politiska prioriteringar inom åtgärdsarbetet anser Länsstyrelsen Skåne att det är mer fördelaktigt om länsstyrelserna projektleder arbetet med att ta fram

programmen. Länsstyrelserna har ofta större utrymme att hantera målkonflikter på ett objektivt sätt, utan att riskera att hamna i långdragna politiska diskussioner. Som exempel kan nämnas att trafiksäkerhet och dubbdäck fortfarande sätts i konflikt till god luftkvalitet. Det är inte i alla väglag och temperaturer mer trafiksäkert att använda dubbdäck och den viktigaste åtgärden mot halka är inte att använda dubbdäck utan att sänka hastigheten. I vissa länder i Mellaneuropa är det till och med förbjudet att använda dubbdäck trots alper och vinterväglag. Detta är ett exempel på att det krävs objektiva studier för att göra korrekta slutsatser.

Stycke 3.4.1

Avseende tidsåtgång för arbetet med att ta fram åtgärdsprogram är det avgörande att arbetet förankras väl. Aktörer som kan vidta åtgärder för att närma sig normen behöver delta i arbetet och förankra åtgärderna högt i sina organisationer. Den politiska processen är inte bara viktig utan helt avgörande för att åtgärderna verkligen ska kunna prioriteras när många andra viktiga frågor också står på agendorna. Kommunikering till alla berörda där bakgrund och syfte framgår behövs för att allmänhet och andra berörda ska förstå varför till exempel framkomlighet för bil minskas till fördel för kommunala färdmedel, cykel och gångtrafik. Kunskapen är i allmänhet låg om de stora samhällskostnader och sjuk- och dödstal som luftföroreningar förorsakar.

Stycke 4.2

Länsstyrelsen Skåne är positiv till förslaget att NV beslutar om vem som ska ta fram programmen. I de flesta fall anser Länsstyrelsen Skåne att det är mest lämpligt att länsstyrelserna håller i framtagandet för att på så sätt få en "utomstående" part som håller i projektet. Det är flera olika aktörer som behöver vidta åtgärder, arbetsbördan ska fördelas på ett rättvist och effektivt sätt som löser problemet så fort som möjligt utan att äventyra framtida stadsplanering så att nya problem uppstår. Att länsstyrelserna tar fram åtgärdsprogrammen är även fördelaktigt avseende uppföljningen av åtgärdsprogrammen, vilket beskrivs mer längre fram.

Stycke 4.3

Länsstyrelsen Skåne anser att NV:s skriftliga vägledning (Luftguiden) är bra och endast behöver revideras avseende eventuella lagförändringar eller beslut fattade om justerade arbetssätt. Det är inte motiverat att lägga större resurser på en omfattande revidering i dagsläget.

Avseende andra vägledande insatser är Länsstyrelsen Skånes erfarenheter att NV ställt upp i mycket god omfattning. NV har deltagit i möten på plats samt varit lätta att få svar från i olika frågor.

Stycke 4.4

Förslaget att NV ska kvalitetsgranska programmen anser Länsstyrelsen Skåne är mycket bra. En tät kontakt och uppföljning under framtagandeprocessen kan också underlätta och troligen förkorta tiden till att åtgärdsprogrammen kan fastställas. Tidsplanen för framtagandet, styrgrupper, referensgrupper och arbetsgrupper bör också stämmas av med NV.

Stycke 4.5

Avseende uppföljning anser inte Länsstyrelsen Skåne att NV behöver utföra denna uppgift. Det är lämpligt att en utomstående part genomför uppföljningen men denna uppgift passar bättre för länsstyrelserna som har en närmre kännedom om aktörerna och bättre känner till lokala och regionala förutsättningar. Åtgärdsprogrammen för luftkvalitet ingår i Länsstyrelsernas regleringsbrev och arbetet redovisas i årsrapporteringen. Det är alltså ett arbete som redan idag behöver utföras. Krav på detaljeringsgraden i uppföljningen behöver vara tydlig.

Det är lämpligt att alla som är ansvariga för åtgärder i ett program träffas och diskuterar situationen tillsammans med de som följer upp luftkvaliteten samt de som projektleder arbetet med åtgärdsarbetet. Vår erfarenhet är att ett transparent arbetssätt skapar en gemensam kraft att vilja komma tillrätta med de förhöjda luftföroreningshalterna.

På samma sätt som kommunerna är skyldiga att årligen rapportera resultat från luftövervakningen bör de ansvariga för åtgärdsprogrammen vara skyldiga att rapportera resultat för genomförande av åtgärder.

Stycke 5

NV bör ge övergripande vägledning och granska och godkänna färdiga program men inte i någon större utsträckning lägga tid på att delta i detaljerade lokala och regionala frågeställningar.

För att förstärka det lokala och regionala arbetet med framtagande, förankring och uppföljning bör det tilldelas medel till berörda länsstyrelser för arbetet med åtgärdsprogrammen. Idag tilldelas inga sådana medel och det kan för många länsstyrelser vara svårt att hitta tidsmässigt utrymme för dessa arbetsuppgifter.

Stycke 6.2

Länsstyrelsen Skånes erfarenhet avseende tillsyn inom området är att det är svårt för kommunala miljöförvaltningar att driva tillsynsärenden gentemot kommunala verksamhetsutövare. I många fall är det utsläpp från vägtrafik som leder till överskridande av miljökvalitetsnormerna. I dessa fall är det kommuner eller trafikverket som är verksamhetsutövare och Länsstyrelsen Skåne håller med om att



en lösning kan vara att NV bedriver tillsynen. Emellertid kan det vara svårt för en central myndighet att bedriva aktiv tillsyn i hela landet. Ett alternativ kan vara att anordna utbildningar och vägledning för tillsynsmyndigheter avseende tillsyn kopplad till trafik och miljö kvalitetsnormer samt nationell uppföljning av denna tillsyn.

Stycke 6.5

Åtgärdsprogrammen bör uppfylla kvalitetskrav för att kunna fastställas. Länsstyrelsen Skåne ser fördelar med det är en högre beslutsnivå som fastställer programmen efter att kontroll har genomförts om programmen uppfyller kvalitetskraven. Emellertid är det av stor vikt att det finns viss flexibilitet och ett utrymme för justeringar. I många fall kan det vara så att åtgärder inte kan genomföras som tänkt eller att andra åtgärder visar sig ge bättre resultat. Om processen för att justera åtgärder blir för komplicerad kan ett fastställande på hög nivå bli kontraproduktivt.

Beslutande

Beslutet har fattats av specialist Karin Söderholm.

Karin Söderholm
Specialist och enhetschef för Miljöprövningsenheten.

Detta beslut har signerats digitalt varför det saknar namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.