

Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

MISSIV

DATUM
2020-02-06
ERT DATUM
2019-03-14

DIARIENR
2019/63
ER BETECKNING
M2019/00649/KI

Regeringen
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Statskontoret fick den 14 mars 2019 i uppdrag att genomföra en översyn och analys av åtgärdsprogrammen för luftkvalitet, med fokus på systemets utformning. I uppdraget har ingått att föreslå 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.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet (2020:5)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, organisationsdirektör Michael Borchers och utredaren Kajsa Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen

Annelie Roswall Ljunggren

Kajsa Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Slutsatser och förslag	9
1.1	Åtgärdsprogram för bättre luftkvalitet har inte avsedd effekt	9
1.2	Uppdrag att se över systemet med åtgärdsprogram	10
1.3	Svårt att bedöma och besluta om verkningsfulla åtgärder	11
1.4	Begränsade möjligheter att göra programmen mer effektiva	12
1.5	Rapportens disposition	14
2	Ramar för arbetet med åtgärdsprogram	15
2.1	Åtgärdsprogrammen utgår från luftkvalitetsdirektivet	15
2.2	Flera aktörer delar ansvaret för att ta fram och genomföra åtgärdsprogram	16
2.3	Åtgärdsprogrammen har oklar rättslig status	18
3	Erfarenheter av arbetet med åtgärdsprogram	19
3.1	Luften har blivit bättre men gränsvärdena överskrids fortfarande	19
3.2	Svårt att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla	20
3.3	Svårt att besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna	21
3.4	Programmen brister i två avseenden	23
4	Statskontorets förslag	27
4.1	Utgångspunkter för Statskontorets förslag	27
4.2	Låt Naturvårdsverket besluta om vem som ska ta fram ett åtgärdsprogram	28
4.3	Förbättra Naturvårdsverkets vägledning	29
4.4	Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska åtgärdsprogrammen	30
4.5	Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen	31
4.6	Förslagen förstärker varandra	31
5	Förslagets konsekvenser	33
5.1	Förslagen innebär ökade kostnader för staten	33
5.2	Små förändringar i kommunernas kostnader	34

5.3	Inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	35
6	Insatser som kräver ändrade förutsättningar	37
6.1	Tillsyn kräver bindande regelverk och tydligt formulerade åtgärder	37
6.2	Tillsyn av hur programmen genomförs	38
6.3	Two grundläggande förändringar för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna följs	39
6.4	Fastställ åtgärdsprogrammen centralt	40
6.5	Regeringen bäst lämpad att fastställa programmen	41
	Referenser	45

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	47
2	Metoder för datainsamling	53
3	Åtgärdsprogram i andra länder	55
4	Statlig finansiering av åtgärdsprogram	61

Sammanfattning

Om luftens föroreningshalter blir för höga ska en länsstyrelse eller kommun ta fram ett åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten. Sedan 2004 har 15 sådana program upprättats. Fem av dessa har avslutats eftersom luftkvaliteten åter har varit god. Men i övriga tio fall är föroreningshalterna fortfarande höga, trots att flera av programmen har funnits under lång tid. Statskontoret har därför analyserat systemet med åtgärdsprogram för luftkvalitet, i syfte att lämna förslag som kan göra programmen till mer effektiva verktyg för att förbättra luftkvaliteten.

Statskontorets analys visar att det finns två orsaker till att åtgärdsprogrammen inte har avsedd effekt. För det första är det svårt för de kommuner och länsstyrelser som tar fram programmen att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla. För det andra är det svårt för de berörda aktörerna att komma överens om de mest verkningsfulla åtgärderna, bland annat eftersom de har rådighet över olika verktyg för att förbättra luftkvaliteten, men inte över varandra. Sammantaget leder det till att programmen tar lång tid att ta fram och brister i kvalitet.

Statskontoret har fyra förslag för att öka programmens effektivitet:

- **Låt Naturvårdsverket besluta direkt om kommunen eller länsstyrelsen ska ta fram åtgärdsprogram**, istället för att låta beslutet gå via länsstyrelsen.
- **Förbättra Naturvårdsverkets vägledning i arbetet med åtgärdsprogram.**
- **Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska fastställda program** utifrån kraven i regelverken, och återkoppla till berörda aktörer.
- **Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen.**

1 Slutsatser och förslag

Luftkvaliteten i Sverige har blivit avsevärt bättre de senaste 20 åren. Samtidigt är föroreningshalterna fortfarande för höga på flera platser i landet, vilket påverkar människors hälsa negativt och skapar stora kostnader för samhället.¹

1.1 Åtgärdsprogram för bättre luftkvalitet har inte avsedd effekt

Om luftens föroreningshalter överskrider vissa miljökvalitetsnormer, det vill säga gräns- eller målvärden för olika ämnen och partiklar, ska en länsstyrelse eller kommun upprätta ett åtgärdsprogram för att luftkvaliteten åter ska följa normerna.² Sedan 2004 har 15 sådana åtgärdsprogram upprättats i Sverige.³ Fem av dessa program har avslutats eftersom luftens föroreningshalter åter har varit inom gränsvärdena.⁴ Men i övriga tio fall riskerar gränsvärdena fortfarande att överskridas, trots att flera av åtgärdsprogrammen har funnits under lång tid.

1.1.1 Pågående överträdelser kan leda till vite från EU

Åtgärdsprogrammen svarar mot Sveriges skyldigheter enligt EU:s luftkvalitetsdirektiv.⁵ För närvarande driver EU-kommissionen två överträdelseärenden mot Sverige som relaterar till luftkvalitetsdirektivet och dess artikel 23, om krav på åtgärdsprogram. Om Sverige fälls i EU-domstolen riskerar staten vite på minst 2 miljoner euro.⁶

¹ Naturvårdsverket. (2019 a och 2019 b).

² Direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, artikel 23; 5 kap. 7 § miljöbalken.

³ Naturvårdsverket räknar reviderade program som nya och räknar därför till 22 totalt.

⁴ Olsen Lundh. (2016). s. 176f; Länsstyrelsen i Stockholms län. (2013). s. 19.

⁵ Direktiv 2008/50/EG, artikel 23.

⁶ Meddelande från kommissionen nr 2019/C 309/01.

I det ena ärendet påpekar kommissionen att Sverige inte har införlivat luftkvalitetsdirektivet korrekt i svensk lagstiftning, eftersom Sverige inte har något bindande regelverk som anger att åtgärderna i programmen ska vara lämpliga för att hålla perioden då gränsvärdena överskrids så kort som möjligt.⁷ Regeringen beslutade därför att göra vissa ändringar i luftkvalitetsförordningen. Dessa ändringar gäller sedan den 1 januari 2020.⁸

I det andra ärendet menar kommissionen att åtgärderna i de svenska åtgärdsprogrammen inte har varit tillräckliga för att hålla perioden då gränsvärdena överskrids så kort som möjligt, eftersom Sverige enligt kommissionen har överskridit gränsvärdena för partiklar på ett fortlöpande och varaktigt sätt.⁹ Vårt uppdrag avser detta ärende.

1.2 Uppdrag att se över systemet med åtgärdsprogram

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att se över och analysera systemet med åtgärdsprogram för luftkvalitet. Syftet med uppdraget har varit att göra programmen mer effektiva som verktyg för att följa miljö kvalitetsnormerna och för att hålla perioder då normerna överskrids så korta som möjligt (bilaga 1). Effektivitet betyder alltså i det här sammanhanget hur verkningsfulla programmen är.

Naturvårdsverket har under samma period haft ett liknande regeringsuppdrag.¹⁰ Vi har därför delvis samordnat vårt arbete med Naturvårdsverket. Under arbetets gång har vi även stämt av med företrädare för Boverket, Energimyndigheten, Trafikverket samt Sveriges Kommuner och Regioner.

I detta kapitel presenterar vi våra slutsatser och våra förslag till regeringen. Slutsatserna bygger i huvudsak på dokumentstudier och samrådsmöten. Tillsammans med Naturvårdsverket har vi genomfört fem

⁷ Formell underrättelse, överträdelseärende nr 2018/2326. 2019-01-25.

⁸ Miljödepartementet. (2019).

⁹ Formell underrättelse, överträdelseärende nr 2012/2216.

¹⁰ Regeringsbeslut 2019-03-14. *Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.*

regionala möten med företrädare för aktörer som har arbetat med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram. Vi har även analyserat tidigare utredningar om åtgärdsprogram, rättsliga dokument som reglerar programmen samt programmen i sig. Vi har dessutom undersökt hur arbetet med åtgärdsprogram är organiserat i ett urval av andra EU-länder samt Norge, för att se om problemen i det svenska systemet skulle kunna lösas efter utländsk förebild (bilaga 3).

I bilaga 2 beskriver vi mer ingående hur vi har genomfört uppdraget. I bilaga 4 analyserar vi hur regeringen skulle kunna använda ekonomiska styrmedel för att göra åtgärdsprogrammen mer verkningsfulla, och varför vi bedömer att det inte är en bra väg framåt.

1.3 Svårt att bedöma och besluta om verkningsfulla åtgärder

Statskontorets analys visar att det finns två huvudsakliga orsaker till att åtgärdsprogrammen brister. För det första är det svårt att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla, och för det andra är det svårt att besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna. Det beror bland annat på att kommuner, regioner, statliga myndigheter och regeringen har rådighet över olika utsläppskällor och verktyg för att förbättra luftkvaliteten, men inte över varandra. Programmen är därför begränsade till de åtgärder som alla berörda aktörer är överens om. Både inom och mellan aktörerna finns dessutom en rad målkonflikter, eftersom åtgärder för att förbättra luftkvaliteten ofta minskar möjligheten att nå andra mål.

1.3.1 Programmen tar lång tid att ta fram

Det delade ansvaret för att ta fram och genomföra åtgärdsprogrammen leder till att programmen tar lång tid att ta fram, eftersom det går åt mycket tid till att bedöma, samordna och förankra roller och åtgärder. Det är också tidskrävande att leva upp till EU:s krav både på vad åtgärdsprogrammen ska innehålla och på att återrapportera uppgifter kring programmen.

1.3.2 Programmen brister i kvalitet

Svårigheten att bedöma och komma överens om de mest verkningsfulla åtgärderna leder även till att åtgärdsprogrammen brister i kvalitet. Åtgär-

derna i programmen är ofta vagt formulerade, och vissa program är otillräckliga för att se till att luftkvaliteten följer miljökvalitetsnormerna även om alla åtgärder i programmet genomförs.

1.4 Begränsade möjligheter att göra programmen mer effektiva

Statskontorets analys visar att det i dag finns begränsade möjligheter att öka åtgärdsprogrammets effektivitet. För att göra programmen till mer effektiva verktyg skulle de antingen behöva bli rättsligt bindande, eller så skulle ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna behöva ändras, så att samma aktör får rådighet över såväl åtgärdsprogrammen som utsläppskällorna och verktygen för att förbättra luftkvaliteten.

Men regeringen har tidigare valt att inte gå vidare med förslag om att göra programmen rättsligt bindande, och att förändra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i sådan omfattning är en mer långtgående lösning än vad som i nuläget är motiverat utifrån bristerna i systemet med åtgärdsprogram.

Statskontorets förslag fokuserar därför i huvudsak på hur regeringen kan göra åtgärdsprogrammen till mer effektiva verktyg inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning och rättsliga ställning. Utifrån dessa förutsättningar bedömer vi att programmets kvalitet är den faktor som regeringen har störst möjlighet att påverka.

1.4.1 Statskontorets förslag syftar främst till att höja åtgärdsprogrammets kvalitet

Statskontoret har fyra förslag för att göra åtgärdsprogrammen till mer effektiva verktyg för att följa miljökvalitetsnormerna. Vi har bedömt förslagen utifrån genomförbarhet och potential att göra programmen mer effektiva. Inget av förslagen kräver lagändringar, utan kan genomföras genom ändringar i luftkvalitetsförordningen.

Ett av våra förslag syftar till att korta tiden för att ta fram programmen.

- **Låt Naturvårdsverket besluta direkt om kommunen eller länsstyrelsen ska ta fram åtgärdsprogram.** Genom att låta Naturvårdsverket direkt fördela uppgiften att ta fram åtgärdsprogram,

istället för att beslutet ska gå via länsstyrelsen, blir processen för att ta fram programmen kortare.

Statskontorets övriga tre förslag syftar till att höja åtgärdsprogrammets kvalitet.

- **Förbättra Naturvårdsverkets vägledning i arbetet med åtgärdsprogram.** Genom att Naturvårdsverket erbjuder en mer aktiv och verksamhetsanpassad vägledning till kommuner och länsstyrelser får de senare bättre förutsättningar att ta fram åtgärdsprogram av hög kvalitet.
- **Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska fastställda åtgärdsprogram.** Genom att Naturvårdsverket bedömer om de fastställda åtgärdsprogrammen uppfyller kraven i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen, och återkopplar sin bedömning till kommuner och länsstyrelser, får aktörerna bättre förutsättningar att besluta om konkreta, tidsatta och verkningfulla åtgärder.
- **Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen.** Genom att Naturvårdsverket följer upp hur åtgärdsprogrammen genomförs får kommuner och länsstyrelser starkare incitament att formulera mer konkreta och tidsatta åtgärder. De får också bättre möjlighet att bedöma om och när de behöver revidera programmen.

Andra förslag som skulle kunna bidra till att höja åtgärdsprogrammets kvalitet ligger inom Naturvårdsverkets uppdrag. Det gäller dels möjligheten att inrätta så kallade nationella åtgärdsplaner, dels möjligheten att ge de berörda aktörerna nya verktyg för att förbättra luftkvaliteten. Statskontoret har därför inte analyserat dessa möjligheter närmare.

1.4.2 Förslagen förstärker varandra

De förslag som syftar till att stärka åtgärdsprogrammets kvalitet förstärker varandra. De får alltså sämre effekt om bara något av dem genomförs.

Genom att Naturvårdsverket kvalitetsgranskar och följer upp programmen får myndigheten bättre information om kommunernas och länsstyrelsernas behov. Det ger i sin tur myndigheten bättre förutsättningar att utforma vägledning som uppfyller behoven, vilket förbättrar kommunernas och länsstyrelsernas förutsättningar att ta fram program av hög kvalitet.

1.4.3 Förslagen innebär ökade kostnader för staten

Statskontorets förslag innebär ökade administrativa kostnader för staten på omkring 500 000 kronor årligen. Men vi bedömer att kostnaderna är motiverade och proportionerliga i förhållande till risken för vite från EU och i förhållande till förslagets potential att göra programmen till mer effektiva verktyg för att följa miljö kvalitetsnormerna.

Om alla förslagen genomförs innebär de inte några större förändringar i kommunernas kostnader för arbetet med åtgärdsprogram. De har heller inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för ramarna för arbetet med åtgärdsprogram. Kapitel 3 innehåller den analys av arbetet med åtgärdsprogram som våra slutsatser bygger på. I kapitel 4 presenterar och motiverar vi våra förslag, och i kapitel 5 redogör vi för konsekvenserna av förslagen. Avslutningsvis diskuterar vi i kapitel 6 ett par insatser som skulle göra programmen till mer kraftfulla verktyg, men som skulle kräva långtgående förändringar av nuvarande regelverk och ansvarsfördelning. Vi bedömer att de åtminstone på kort sikt varken är genomförbara eller motiverade.

2 Ramar för arbetet med åtgärdsprogram

I detta kapitel redogör vi för ramarna för arbetet med åtgärdsprogram. Arbetet utgår ytterst från EU:s luftkvalitetsdirektiv, men påverkas även i stor utsträckning av den svenska förvaltningsmodellen och av hur riksdagen har valt att implementera EU:s direktiv i svensk lagstiftning.

2.1 Åtgärdsprogrammen utgår från luftkvalitetsdirektivet

Åtgärdsprogrammen svarar mot EU:s luftkvalitetsdirektiv, som säger att medlemsstaterna ska upprätta luftkvalitetsplaner om luftens föroreningshalter överskrider vissa gränsvärden.¹¹ Direktivet har implementerats i svensk lagstiftning genom miljöbalken (1998:808), luftkvalitetsförordningen (2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (2019:9).

2.1.1 Åtgärdsprogrammets innehåll är reglerat

Luftkvalitetsdirektivet styr till viss del även åtgärdsprogrammets innehåll. Enligt direktivet ska programmen bland annat innehålla uppgifter om den aktuella luftföroreningen och dess orsaker, beräknade effekter av olika åtgärder samt en tidplan för när åtgärderna ska vara genomförda och ha nått avsedd verkan.¹² Dessutom har riksdagen beslutat att programmen även ska innehålla uppgifter om vilka konsekvenser åtgärderna kan väntas få för det allmänna och för enskilda personer, företag och organisationer.¹³

¹¹ Direktiv 2008/50/EG, artikel 23.

¹² Direktiv 2008/50/EG, annex XV.

¹³ 5 kap. 9 § miljöbalken.

2.1.2 Systemet riskerar att främja kortsiktiga åtgärder

Åtgärdsprogrammen är ett verktyg för att kunna följa miljö kvalitetsnormerna. Om normerna överskrids ska programmen se till att perioden som normerna överskrids är så kort som möjligt. Det kan skapa incitament för att välja kortsiktiga åtgärder som inte nödvändigtvis förbättrar luftkvaliteten i stort, utan tvärtom riskerar att flytta utsläppen eller öka de totala utsläppen. Det kan till exempel handla om att leda om en busslinje för att minska utsläppen på en viss plats där miljö kvalitetsnormen överskrids. Åtgärden leder till att normen uppfylls på den specifika platsen, men busslinjen blir samtidigt längre och de totala utsläppen ökar. I praktiken kan det alltså finnas en motsättning mellan verkningfulla åtgärdsprogram och god luftkvalitet i samhället i stort.

2.2 Flera aktörer delar ansvaret för att ta fram och genomföra åtgärdsprogram

Luftkvalitetsdirektivet säger inte hur medlemsstaterna ska organisera arbetet med åtgärdsprogram. Det innebär att det är upp till länderna själva att avgöra vilka aktörer som behöver delta i arbetet för att programmen ska kunna ha avsedd effekt. Den svenska förvaltningsmodellen med ett starkt kommunalt självstyre och relativt självständiga myndigheter innebär att regeringen, myndigheter, regioner och kommuner har rådighet över olika utsläppskällor och verktyg för att förbättra luftkvaliteten. Därför är ansvaret för att ta fram och genomföra programmen delat mellan flera aktörer.

2.2.1 Omfattande process att ta fram åtgärdsprogram

I nuläget har såväl kommunerna som länsstyrelserna, Naturvårdsverket och regeringen utpekade uppgifter i arbetet med att ta fram åtgärdsprogram. Förenklat ser processen ut såhär:

Naturvårdsverket bedömer om det behövs åtgärdsprogram

Kommunerna ska kontrollera den lokala luftkvaliteten. Om kontrollen visar att gränsvärdena överskrids eller riskerar att överskridas så under rättar kommunen Naturvårdsverket, som bedömer om det behövs ett åtgärdsprogram.

Kommuner eller länsstyrelser tar fram förslag till åtgärdsprogram

Det är antingen regeringen själv som ska ta fram åtgärdsprogram, eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer.¹⁴ I dag har regeringen delegerat uppgiften till kommuner och länsstyrelser. Om Naturvårdsverket bedömer att det behövs ett åtgärdsprogram rapporterar därför myndigheten detta till länsstyrelsen, som antingen själv tar fram ett program, eller överlåter uppgiften till en kommun. Det senare är vanligast.

Berörda aktörer måste vara överens om programmets innehåll

Den kommun eller länsstyrelse som tar fram programmet får föreslå åtgärder som andra kommuner och myndigheter ska genomföra. Men aktören som tar fram programmet måste samråda med övriga berörda aktörer och får bara fastställa åtgärdsprogrammet i de delar där aktörerna är överens.¹⁵ Naturvårdsverket ska sedan rapportera programmet till EU-kommissionen senast två år efter det år då det första överskridandet observerades.¹⁶

Regeringen prövar de frågor aktörerna inte kommer överens om

Om Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna inte är överens om att det behövs ett åtgärdsprogram, vem som ska ha ansvaret för programmet eller vad det ska innehålla så kan de i varje steg av processen överlämna frågan till regeringen för prövning.

2.2.2 Begränsad uppföljning av hur program genomförs

När ett åtgärdsprogram väl är fastställt så ska den berörda länsstyrelsen årligen följa upp hur programmet genomförs och fungerar. Det gäller både program som har tagits fram av en kommun och program som har tagits fram av länsstyrelsen själv.¹⁷ Men många länsstyrelser redovisar bara en generell bedömning av hur programmen genomförs i sin årsredovisning. Länsstyrelsernas uppföljningar sammanställs heller inte nationellt.

Åtgärdsprogrammen ska omprövas vid behov, men minst vart sjätte år. Inom den tidsramen är det upp till kommunen eller länsstyrelsen som har

¹⁴ 5 kap. 7 § miljöbalken.

¹⁵ 35 och 36 § luftkvalitetsförordningen.

¹⁶ Direktiv 2008/50/EG, artikel 23.

¹⁷ Se länsstyrelsernas regleringsbrev från 2009 och framåt.

tagit fram programmet att bedöma om det behöver omprövas. Kommunen eller länsstyrelsen beslutar själv om när programmet ska avslutas.¹⁸

2.3 Åtgärdsprogrammen har oklar rättslig status

Myndigheter och kommuner har ansvar för att följa miljökvalitetsnormerna, och för att inom sina ansvarsområden genomföra de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram.¹⁹ Samtidigt konstaterar förarbetena att ”det är vanskligt att säga hur långt myndigheter och kommuner ska anses vara bundna av åtgärdsprogrammen”, och att innehållet i programmen inte kan anses ”vara bindande i den bemärkelse att det direkt ska läggas till grund för myndigheters och kommuners beslut”.²⁰

I praktiken är därför åtgärdsprogrammets rättsliga status oklar. Programmen drar upp riktlinjerna för de efterföljande besluten, men kan inte i detalj binda vare sig myndigheter, kommuner, enskilda eller utsläppskällor vid ett visst beslut.²¹ Att det finns ett åtgärdsprogram verkar exempelvis inte påverka domstolarnas bedömningar i mål om miljöprövningar, detaljplaner och liknande.²²

Frågan om åtgärdsprogrammets rättsliga ställning har utretts och prövats tidigare. Utredaren föreslog då att programmen skulle vara rättsligt bindande. Men regeringen valde att inte gå vidare med det förslaget, bland annat med motiveringen att det skulle vara problematiskt att tillämpa.²³

¹⁸ 5 kap. 9 § miljöbalken.

¹⁹ 5 kap. 3 och 11 § miljöbalken.

²⁰ SOU 2005:59. s. 91.

²¹ Prop. 2009/10:184. s. 36, 54.

²² Olsen Lundh. (2016). s. 184 f.

²³ SOU 2005:113. s. 134, 162; Prop. 2009/10:184. s. 36.

3 Erfarenheter av arbetet med åtgärdsprogram

I detta kapitel analyserar vi erfarenheter av arbetet med åtgärdsprogram och orsakerna till att många av programmen inte uppfyller sitt syfte. Vår analys grundar sig dels på genomgångar av åtgärdsprogram, dels på samrådsmöten med aktörer som har arbetat med programmen.

3.1 Luften har blivit bättre men gränsvärdena överskrids fortfarande

Luftkvaliteten i Sverige har blivit avsevärt bättre de senaste 20 åren. Naturvårdsverkets statistik visar att halterna av kvävedioxid (NO₂) och partiklar (PM₁₀) har minskat i nästan samtliga av de mest utsatta gatorummen, när man ser till årsmedelvärdet. Vår utvärdering visar också att en stor mängd åtgärder för att förbättra luftkvaliteten har genomförts inom ramen för åtgärdsprogrammen. Genom arbetet med programmen har kommuner och länsstyrelser byggt upp nya samverkansstrukturer och ökat sin kunskap om luftfrågor. Det har bidragit till att luftkvalitetsperspektivet har blivit mer etablerat i de berörda organisationerna. Åtgärdsprogrammen bidrar även till att informera allmänheten om luftkvaliteten i kommunen.

Samtidigt överskrids gränsvärdena fortfarande på flera platser i landet.²⁴ Endast 5 av de 15 åtgärdsprogram för luftkvalitet som har upprättats sedan 2004 har kunnat avslutas.²⁵ 10 program är fortfarande aktiva (figur 1).

²⁴ Naturvårdsverket. (2019 a, 2019 b).

²⁵ Naturvårdsverket räknar reviderade program som nya och räknar därför till 22 totalt.

Figur 1. Åtgärdsprogram i Sverige.

Område (år*)	Framtaget av	NO ²	PM ₁₀
Stockholms län (2004, 2012, revideras)	Länsstyrelsen Stockholm	x	x
Göteborgsregionen (2004, 2006, 2018)	Länsstyrelsen Västra Götaland	x	
Uppsala (2006, 2015)	Uppsala kommun	x	x
Umeå (2009, 2015)	Umeå kommun	x	
Skellefteå (2010, revideras)	Skellefteå kommun	x	
Örnsköldsvik (2011)	Örnsköldsviks kommun		x
Linköping (2014)	Linköpings kommun		x
Sundsvall (2014)	Sundsvalls kommun	x	x
Luleå (2015)	Luleå kommun	x	
Visby (2019)	Region Gotland		x
Göteborg (2006, avslutat 2012)	Länsstyrelsen Västra Götaland		x
Norrköping (2006, avslutat 2015)	Norrköpings kommun		x
Helsingborg (2007, 2009, avslutat 2016)	Länsstyrelsen Skåne	x	
Malmö (2007, 2011, avslutat 2017)	Länsstyrelsen Skåne	x	
Jönköping (2010, avslutat 2019)	Jönköpings kommun		x

*År som programmen fastställdes, reviderades och avslutades

3.2 Svårt att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla

Åtgärdsprogram får enligt miljöbalken omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna. Det inkluderar både åtgärder i den fysiska miljön och åtgärder i form av myndighetsbeslut. Vanliga åtgärder är bland annat att göra det lättare för medborgare att ta sig fram till fots, med cykel eller med kollektivtrafik, samt att göra dessa trafikslag mer attraktiva och tillgängliga. Andra vanliga åtgärder är att förbättra väghållningen och att införa miljözoner för tunga fordon.

Men luftkvaliteten påverkas av ett stort antal faktorer, från trafikmängden till vädret. Vissa städer har också problem med inversion, ett väderläge som uppstår vid kallt och vindstilla väder, och som leder till att varm luft inte stiger och att föroreningar därmed koncentreras vid marknivå. Dessa faktorer kan både motverka åtgärder för att förbättra luftkvaliteten och påverka åtgärdernas effekt. Det krävs därför stor kunskap för att kunna

bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla i varje enskilt fall, och hur långtgående åtgärderna behöver vara för att nå önskad verkan.

Flera av de aktörer som vi har pratat med och som har tagit fram åtgärdsprogram upplever att de saknar tillräcklig kunskap och erfarenhet för att kunna prioritera rätt åtgärder. Flera kommunföreträdare efterfrågar mer stöd och vägledning från Naturvårdsverket med att identifiera rätt åtgärder och att bedöma åtgärdernas effekter. Detta gäller särskilt representanter för mindre kommuner.

3.3 Svårt att besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna

Även när det går att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla kan det vara svårt för de berörda aktörerna att fatta beslut om att genomföra dem. Ett hinder är att de som tar fram programmen inte själva råder över alla åtgärder. Ett annat hinder är att åtgärderna skulle motverka andra mål. Hur allvarliga de här hindren är beror i många fall på vilken typ av luftföroreningar som behöver minskas.

3.3.1 Aktörerna saknar rådighet över utsläppskällor och verktyg för att förbättra luftkvaliteten

Många representanter för kommuner och statliga myndigheter som arbetar med åtgärdsprogram beskriver att de saknar rådighet över viktiga utsläppskällor. Det kan exempelvis handla om trafik från kranskommuner till städer, utsläpp från sjötrafik eller statliga vägar som går genom en kommun. Kommuner och statliga myndigheter kan inte tvinga någon annan kommun eller myndighet att genomföra åtgärder, även om det är nödvändigt att genomföra dem för att komma till rätta med luftkvalitetsproblemen.

Representanter för flera kommuner uppger även att de saknar rådighet över viktiga verktyg för att förbättra luftkvaliteten inom det egna området. Stockholm har bland annat velat införa miljödifferenterade trängselskatter, kommunal kontroll av efterlevnaden av miljözoner och dubbdäcksförbud, samt möjlighet att avgiftsbelägga parkeringar av miljöskäl.²⁶ Det

²⁶ *Dagens Industri*. (2019).

kräver förändringar i lagstiftningen. Samtidigt har kommunerna fått tillgång till två nya verktyg de senaste åren; miljözoner och dubbdäcksförbud. Dessa två verktyg har också använts på flera håll i landet.

3.3.2 Målkonflikter försvårar åtgärdsarbetet

Åtgärdsarbetet försvåras i flera fall av målkonflikter. Vid våra möten med aktörer som arbetar med åtgärdsprogram framkom exempelvis att mål om ökat bostadsbyggande, fler arbetstillfällen och bättre framkomlighet för trafiken kan stå i konflikt med mål om att förbättra luftkvaliteten. Målkonflikterna leder till att olika kommunala förvaltningar ställs mot varandra, och att kommuner ställs mot statliga myndigheter. Det gör det svårt att besluta om åtgärder som skulle kunna förbättra luftkvaliteten, men som också skulle minska möjligheten att nå andra mål. De flesta av åtgärderna i programmen är därför sådana som kan genomföras utan stora negativa konsekvenser för andra mål.²⁷

Det är bara i ett fall som ett åtgärdsprogram har hänvisats till regeringen på grund av att aktörerna inte kunde komma överens om en åtgärd. Det gällde programmet för Stockholms län, som innehöll ett förslag om att införa en avgift på dubbdäck. Regeringen strök då åtgärden ur programmet.

Politiska prioriteringar avgör åtgärdsprogrammets verkningsgrad

Målkonflikterna i arbetet med åtgärdsprogram innebär att programmets effektivitet som verktyg för att följa miljökvalitetsnormerna ytterst är en fråga om politiska prioriteringar. Både kommuner, regioner och regeringen har i praktiken möjlighet att besluta om mycket långtgående åtgärder inom ramen för sina egna ansvarsområden. Men de måste väga olika mål mot varandra, till exempel om ett dubbdäcksförbud för att förbättra luftkvaliteten har högre prioritet än att fortsätta använda dubbdäck för att upprätthålla trafiksäkerheten.

Vissa luftkvalitetsproblem är svårare att åtgärda än andra

De åtgärdsprogram som hittills upprättats i Sverige har gällt partiklar respektive kvävedioxid. Åtgärderna för att få ner partikelhalterna är ofta

²⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län. (2013).

lokala och kan genomföras av kommunen. Det kan till exempel handla om att binda damm och att ändra metoderna för gatustädning. Tre åtgärdsprogram för partiklar har avslutats, och ytterligare några kommuner överväger att avsluta sina program. Åtgärder för att minska kvävedioxidhalter kräver däremot ofta att flera olika aktörer samarbetar. Åtgärderna innebär generellt sett även större målkonflikter, eftersom de ofta påverkar samhällsplaneringen.

3.4 Programmen brister i två avseenden

Svårigheterna att bedöma och besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna leder dels till att programmen tar lång tid att ta fram, dels till att de brister i kvalitet. Båda faktorerna gör åtgärdsprogrammen mindre effektiva som verktyg för att följa miljökvalitetsnormerna.

3.4.1 Åtgärdsprogram tar lång tid att ta fram

Processen med att ta fram ett åtgärdsprogram har för de senaste programmen tagit två till fyra år, från att Naturvårdsverket bedömt att det behövs ett program till att programmet fastställs. Det är lång tid sett till målet att hålla tiden som gränsvärdena överskrids så kort som möjligt. Det är även lång tid med tanke på att programmen ska överlämnas till EU-kommissionen inom två år från att ett överskridande observerats, samt omprövas minst vart sjätte år.

De aktörer som arbetar med åtgärdsprogram som vi har träffat uppger att de långa processerna bland annat beror på det delade ansvaret, som ställer stora krav på samordning och förankring. Ansvarsfördelningen mellan aktörerna är otydlig och det är svårt för de berörda aktörerna att komma överens om åtgärder. Svårigheter att bedöma och besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna bidrar också till att det tar lång tid att ta fram ett program.

Att åtgärdsprogrammen tar lång tid att ta fram beror också på de krav som både luftkvalitetsdirektivet och svensk lagstiftning ställer på programmets innehåll. Det handlar bland annat om att rapportera från mätningar och att beräkna effekter av åtgärder, vilket är tidskrävande enligt aktörerna som tar fram åtgärdsprogrammen.

3.4.2 Åtgärdsprogrammen brister i kvalitet

Vår analys visar att åtgärdsprogrammen ofta brister i kvalitet. Det beror ibland på att de åtgärder som ingår i programmen inte räcker för att komma till rätta med luftkvalitetsproblemen. Många åtgärder är också alltför otydligt formulerade för att vägleda och sätta tryck på de ansvariga aktörerna att genomföra åtgärderna. De otydliga formuleringarna gör det dessutom svårt att bedöma i vilken utsträckning som beslutade åtgärder genomförs.

Åtgärderna är ibland otillräckliga

I vissa fall bedömer den kommun eller länsstyrelse som tagit fram åtgärdsprogrammet att de åtgärder som man har kunnat besluta om inte kommer att vara tillräckliga för att uppfylla miljökvalitetsnormerna, i alla fall inte på kort sikt. Aktörerna menar att de saknar rådighet över de verktyg som krävs för att kunna nå gränsvärdena, och att ett otillräckligt program är det bästa de kan åstadkomma med nuvarande befogenheter.

Åtgärderna är otydligt formulerade

Det finns i dagsläget inga krav på hur åtgärderna i programmen ska vara formulerade. Det sker heller ingen nationell uppföljning av i vilken utsträckning som åtgärderna genomförs. Eftersom aktörerna ofta har svårt att bedöma och komma överens om åtgärder finns därför starka incitament för dem att formulera åtgärderna på ett sätt som ger dem utrymme att justera innehållet efterhand. Det finns också ett värde i att kunna anpassa åtgärderna till ändrade förutsättningar. Men otydligt formulerade åtgärder ger mindre vägledning och sätter mindre tryck på aktörerna att faktiskt genomföra åtgärderna, än mer precist formulerade åtgärder.

Svårt att bedöma om åtgärderna genomförs

Åtgärdsprogrammets oklara rättsliga ställning innebär att systemet saknar skarpa mekanismer för att se till att fastställda åtgärder verkligen genomförs. När Naturvårdsverket utvärderade åtgärdsprogrammen 2008 konstaterade myndigheten att bristen på genomdrivandemekanismer ledde till att många åtgärder i programmen inte genomförs.²⁸ Miljömålsberedningen menade så sent som 2016 att det inte finns något som tyder på att detta har

²⁸ Naturvårdsverket. (2008).

förändrats.²⁹ Men det är oklart vad detta påstående bygger på, eftersom programmen inte har utvärderats på något systematiskt sätt sedan 2008.

De aktörer som ansvarar för åtgärderna menar att det är ett relativt litet problem att genomföra åtgärder jämfört med att bedöma och besluta om dem. I de fall som åtgärder inte genomförs beror det enligt aktörerna själva ofta på att de inte längre bedömer att åtgärderna i fråga är de mest verkningsfulla.

Vår analys visar att det är svårt att bedöma i vilken omfattning som beslutade åtgärder genomförs. Det beror dels på att de ofta är otydligt formulerade, dels på att de inte följs upp på ett systematiskt sätt. Flera åtgärdsprogram saknar uppgifter om när åtgärderna ska vara genomförda, eller innehåller åtgärder som är alltför otydligt formulerade för att det i efterhand ska gå att bedöma om de är genomförda eller inte. Även kommunerna och länsstyrelserna själva är ibland osäkra på om åtgärder har genomförts eller inte. I Luleås åtgärdsprogram står det exempelvis att invånare ”genom olika aktiviteter” uppmuntras att välja hållbara alternativ för sina resor”.³⁰ I Sundsvalls program är en åtgärd ”arbete för att förändra resvanor”.³¹

²⁹ SOU 2016:47. s. 500.

³⁰ Luleå kommun. (2014). s. 34.

³¹ Sundsvalls kommun. (2014). s. 18.

4 Statskontorets förslag

I detta kapitel presenterar vi våra förslag till lösningar på de problem i arbetet med åtgärdsprogram som vi identifierade i föregående kapitel.

4.1 Utgångspunkter för Statskontorets förslag

I föregående kapitel visade vi att det finns två orsaker till att åtgärdsprogrammen brister i effektivitet. Skälen är dels att det är svårt att bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla, dels att det är svårt att besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna. Vi bedömer att det finns små möjligheter att göra det lättare att besluta om åtgärder utan att förändra ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna så att samma aktör får rådighet över programmen, utsläppskällorna och verktygen för att förbättra luftkvaliteten. Men att förändra ansvarsfördelningen i sådan omfattning är en mer långtgående insats än vad som i nuläget är motiverat utifrån bristerna i programmen.

Så länge åtgärdsprogrammen inte är juridiskt bindande det finns det också litet mervärde med att omfördela ansvaret för att fastställa programmen, eftersom den aktör som fastställer programmen saknar skarpa verktyg för att säkerställa att åtgärder inom andra aktörers ansvarsområde verkligen genomförs. Men regeringen har tidigare valt att inte gå vidare med förslag om att göra åtgärdsprogrammen juridiskt bindande. Våra förslag fokuserar därför på hur regeringen kan göra programmen till mer effektiva verktyg inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning och rättsliga ställning.

Vi bedömer att det finns begränsade möjligheter att korta tiden för att ta fram åtgärdsprogrammen. Att det är flera aktörer som delar på ansvaret för att ta fram och genomföra programmen kräver att aktörerna lägger tid på att samordna och förankra åtgärderna. Detta är något regeringen inte kan påverka. Regeringen kan heller inte påverka de tidskrävande innehålls- och rapporteringskrav som lagstiftningen ställer på programmen, eftersom de till stor del svarar mot Sveriges skyldigheter enligt luftkvalitetsdirektivet. Vi bedömer därför att programmets bristande kvalitet är den

faktor som regeringen har störst möjlighet att påverka för att göra programmen till mer effektiva verktyg.

Att åtgärdsprogrammen inte håller tillräcklig kvalitet gör det i nuläget svårt att bedöma i vilken utsträckning som det finns brister även i genomförandet av programmen. Men oavsett eventuella brister i genomförandet är det inte meningsfullt att förbättra genomförandet av bristfälliga program. Vi anser därför att regeringen i ett första steg bör prioritera att stärka programmens kvalitet och därefter, vid behov, förbättra genomförandet.

4.1.1 Förslagen bedöms utifrån genomförbarhet och potential att göra programmen mer effektiva

Vi har bedömt möjliga förslag utifrån två kriterier:

- Förslagets potential att göra åtgärdsprogrammen till mer effektiva verktyg för att följa miljökvalitetsnormerna. I vilken utsträckning kan förslagen avhjälpa något eller några av de problem som minskar åtgärdsprogrammets effektivitet?
- Förslagets genomförbarhet. Vilka ekonomiska och administrativa kostnader innebär förslagen och hur går de att förena med den nuvarande lagstiftningen och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna? Om förslagen inskränker den kommunala självstyrelsen, är inskränkningen proportionerlig i förhållande till nationella intressen?

4.2 Låt Naturvårdsverket besluta om vem som ska ta fram ett åtgärdsprogram

Processen för att ta fram åtgärdsprogram är i dag förhållandevis lång och komplicerad, även jämfört med andra nordiska länder. I Finland och Norge är det kommunen som tar fram programmen, när den ansvariga myndigheten bedömt att ett sådant program behövs. I Sverige är det kommunen *eller* länsstyrelsen som tar fram programmen. När Naturvårdsverket bedömt att ett åtgärdsprogram behövs hänvisar myndigheten ärendet till länsstyrelsen, som i sin tur bedömer vem som ska ta fram programmet. I de allra flesta fallen överlåter länsstyrelsen uppgiften till en

kommun. Men steget via länsstyrelsen adderar omkring sex månader till processen.

Vi föreslår att Naturvårdsverket direkt ska kunna besluta om länsstyrelsen eller kommunen är bäst lämpad att ta fram åtgärdsprogram. Myndigheten bedömer redan idag när det behövs ett åtgärdsprogram, och är därför väl insatt i luftföroreningarnas omfattning och orsaker. Naturvårdsverket skulle kunna få denna uppgift genom en ändring i luftkvalitetsförordningen.

4.3 Förbättra Naturvårdsverkets vägledning

Ett sätt att höja åtgärdsprogrammets kvalitet är att förbättra Naturvårdsverkets vägledning i luftkvalitetsfrågor. I dag består myndighetens vägledning i huvudsak av generella stödmaterial kring hur kommuner ska mäta och rapportera luftkvaliteten. Myndigheten ger i dag sällan aktivt stöd i arbetet med åtgärdsprogram. Naturvårdsverkets handbok *Luftguiden* innehåller ett kapitel om åtgärdsprogram, och på myndighetens hemsida finns exempel på åtgärder och styrmedel för att minska halterna av luftföroreningar i tätorter. Men fördjupade vägledningar finns bara inom områdena mätning, modellering och rapportering av luftkvalitet.³²

Att Naturvårdsverket skulle tillhandahålla mer och bättre stödmaterial om åtgärder och åtgärdsprogram räcker sannolikt inte för att höja kvaliteten på programmen, eftersom orsakerna till luftkvalitetsproblemen ofta är lokala och komplexa. Kommuners skilda behov och förutsättningar gör det också svårt att ta fram standardiserade vägledningar. Det vore heller inte kostnadseffektivt att göra det, eftersom det är få kommuner och länsstyrelser som berörs. Kommunerna och länsstyrelserna behöver snarare hjälp att värdera och välja vilka åtgärder som är mest lämpliga utifrån just deras specifika problem. Vissa kommuner behöver även hjälp att hitta samverkansformer under arbetet med att ta fram programmet.

Därför föreslår vi att Naturvårdsverket ska erbjuda mer aktiv och verksamhetsanpassad vägledning till berörda kommuner och länsstyrelser.

³² Naturvårdsverket. (2019 c). s. 4 f.

Naturvårdsverket kan till exempel erbjuda detta i form av träffar för erfarenhetsutbyte och personliga kontaktpersoner.

4.4 Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska åtgärdsprogrammen

I nuläget får kommuner och länsstyrelser ingen återkoppling på om de program de fastställt uppfyller kraven i regelverket, eller om de är tillräckliga för att följa miljökvalitetsnormerna. Vi föreslår att kommunerna och länsstyrelserna får bättre återkoppling på programmen. Vi bedömer att det skulle öka kommunernas och länsstyrelsernas incitament och förutsättningar att besluta om konkreta, tidsatta och verkningsfulla åtgärder.

4.4.1 Naturvårdsverket bör bedöma programmen utifrån kraven i regelverket

Vi föreslår att Naturvårdsverket ska kvalitetsgranska de fastställda åtgärdsprogrammen. Myndigheten har expertkompetens inom luftkvalitetsfrågor, och har som förvaltningsmyndighet på miljöområdet också goda förutsättningar att utveckla och bibehålla kompetensen.

Vi föreslår att Naturvårdsverket ska kvalitetsgranska åtgärdsprogrammen så fort kommunen eller länsstyrelsen har fastställt dem, utifrån de krav som miljöbalken och luftkvalitetsförordningen ställer på programmens innehåll. Det är på detta sätt som åtgärdsprogrammen kvalitetsgranskas i Norge (bilaga 3). Naturvårdsverket skulle kunna få denna uppgift genom en ändring i luftkvalitetsförordningen.

4.4.2 Viktigt att återkoppla brister i programmen

Om Naturvårdsverket bedömer att programmen inte lever upp till kraven i regelverket bör myndigheten återkoppla bristerna till den aktör som tagit fram och fastställt programmet. Kommunen eller länsstyrelsen kan då förbättra programmet och fastställa det på nytt. Men åtgärdsprogrammets rättsliga ställning medger inte några sanktioner eller formella krav mot de kommuner och länsstyrelser som inte följer Naturvårdsverkets rekommendationer, eller vars program inte uppfyller kraven i regelverket. Därför är det viktigt att Naturvårdsverket återkopplar på ett pedagogiskt sätt, som tydliggör myndighetens rekommendationer och varför det är viktigt att följa dem.

4.5 Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen

Vi förslår att Naturvårdsverket får i uppgift att följa upp hur åtgärdsprogrammen genomförs, istället för att låta länsstyrelserna följa upp program som har tagits fram inom deras geografiska område. Vi bedömer att Naturvårdsverket med sin expertis i luftkvalitetsfrågor har bättre förutsättningar än länsstyrelserna att stödja kommuner och länsstyrelser i att bedöma när det är befogat att ompröva eller att avsluta ett åtgärdsprogram. Det skulle även kunna öka kommunernas och länsstyrelsernas incitament att formulera mer konkreta och tidsatta åtgärder, om genomförandet av programmen följdes upp och sammanställdes nationellt.

För att skapa förutsättningar för Naturvårdsverkets uppföljning kan luftkvalitetsförordningen kompletteras med bestämmelser om att den som har ansvar för åtgärdsprogram ska redovisa till Naturvårdsverket hur arbetet går och i vilken utsträckning som åtgärderna i programmen har genomförts. Redovisningen skulle kunna ske antingen årligen eller vartannat år.

4.6 Förslagen förstärker varandra

Statskontorets förslag för att höja åtgärdsprogrammets kvalitet har potential att förstärka varandra. De får inte heller avsedd effekt om de genomförs var för sig. Vi rekommenderar därför regeringen att kombinera förslagen ifråga.

Vi rekommenderar att en stärkt central vägledning kombineras med en systematisk kvalitetsgranskning och uppföljning av programmen. Genom att kvalitetsgranska och följa upp programmen får Naturvårdsverket bättre information om kommunernas och länsstyrelsernas behov. Det ger myndigheten bättre förutsättningar att utforma vägledning som möter behoven, och som ytterligare förbättrar kommunernas och länsstyrelsernas förutsättningar att ta fram program av hög kvalitet.

4.6.1 Förslag som ökar programmets kvalitet bidrar indirekt till att lösa även andra problem

Förslagen för att höja åtgärdsprogrammets kvalitet kan indirekt bidra till att korta tiden för att ta fram åtgärdsprogrammen. Stärkt vägledning kan

exempelvis göra att kommuner och länsstyrelser snabbare kan bedöma vilka åtgärder som är mest verkningsfulla.

Bristerna i åtgärdsprogrammets kvalitet bidrar också till att programmets ställning i arbetet med att följa miljö kvalitetsnormerna inte blir så stark som man bör kunna förvänta sig. Att höja programmets kvalitet skulle därför även kunna bidra till att stärka programmets ställning.

5 Förslagens konsekvenser

I detta kapitel analyserar vi de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av de förslag vi presenterade i föregående kapitel. Vi analyserar även förslagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

5.1 Förslagen innebär ökade kostnader för staten

Den viktigaste konsekvensen av förslagen är att åtgärdsprogrammen kan bli mer effektiva verktyg för att följa miljö kvalitetsnormerna. Men förslagen innebär också ökade administrativa kostnader för staten på cirka 500 000 kronor årligen, givet att det totala antalet program inte ökar eller minskar avsevärt. De ökade kostnaderna beror främst på nya eller utökade arbetsuppgifter för Naturvårdsverket.

Vi bedömer att dessa kostnader är motiverade i förhållande till förslagets potential att göra programmen till mer effektiva verktyg. Vi bedömer även att kostnaderna är proportionerliga i förhållande till risken för vite från EU, eftersom vitet skulle vara minst 2 miljoner euro.

5.1.1 Nya arbetsuppgifter innebär kostnader

Förslagen om vägledning, kvalitetsgranskning, uppföljning, och centralt beslut om vem som ska ta fram åtgärdsprogram kräver arbete med att granska programmen och att ge råd till kommuner och länsstyrelser. Förslagen innebär därmed vissa ökade kostnader för den myndighet som ska genomföra uppgifterna.

Om regeringen genomför i enlighet med våra rekommendationer kommer de ökade kostnaderna i huvudsak att belasta Naturvårdsverket. Men det finns stor möjlighet till synergier mellan de nya uppgifterna och Naturvårdsverkets befintliga uppgifter, både inom luftkvalitetsområdet och i stort. Vi uppskattar att samtliga uppgifter bör gå att hantera inom en tredjedels årsarbetskraft, eftersom det totala antalet åtgärdsprogram är

litet. Det motsvarar en total verksamhetskostnad på ungefär 450 000 kronor.³³

Om förslagen kräver att regeringen ökar Naturvårdsverkets förvaltningsanslag beror därför dels på hur många av förslagen som regeringen väljer att gå vidare med, dels på vilken ambitionsnivå som regeringen och myndigheten väljer i arbetet.

5.1.2 Kostnaderna bör vägas mot kostnaden för vite

För att sätta kostnaderna för förslagen i perspektiv kan vi jämföra med de vitesbelopp som skulle kunna bli aktuella om EU-domstolen faller Sverige i de pågående ärendena. EU beräknar vite utifrån ett basbelopp, överträdelsens omfattning och längd, samt den berörda medlemsstatens BNP och röstetal i EU-parlamentet. Sammantaget innebär detta att ett vite mot Sverige som lägst skulle vara 2 miljoner euro.³⁴

Domstolen har tidigare fällt bland annat Polen och Frankrike för överträdelser av luftkvalitetsdirektivet.³⁵ Men domstolen har hittills inte utdömt vite i något av ärendena. I ett mål som gällde vattenkvalitet dömde dock EU-domstolen 2013 Belgien att betala ett basbelopp på 10 miljoner euro och cirka 860 000 euro per halvår så länge gränsvärdena över-skreds.³⁶

5.2 Små förändringar i kommunernas kostnader

Vi bedömer att förslagen sammantaget inte kommer att innebära några större förändringar i kommunernas kostnader för arbetet med åtgärdsprogrammen.

Samtliga förslag som syftar till att höja åtgärdsprogrammets kvalitet kan komma att innebära en ökad arbetsinsats från de kommuner som tar fram

³³ Statskontoret. (2017). s. 12.

³⁴ Meddelande från kommissionen nr 2019/C 309/01.

³⁵ EU-domstolen, dom i mål C-636/18 2019-10-24 samt i mål C-636/18 2019-02-22.

³⁶ EU-domstolen, dom i mål C-533/11 2013-10-17.

program.³⁷ Kommunerna kan exempelvis behöva lägga mer tid på att identifiera verkningsfulla åtgärder och att beräkna åtgärdernas effekt. Men om kommunerna behöver öka sin arbetsinsats för att ta fram program som uppfyller kraven i regelverket och är tillräckliga för att följa miljökvalitetsnormerna betyder det i praktiken att de inte fullgjorde sina skyldigheter tidigare. Samma förslag kommer även att underlätta kommunernas arbete i flera avseenden. Vi bedömer därför att de kommer att vara förhållandevis kostnadsneutrala om regeringen väljer att genomföra alla förslagen.

Förslaget att låta Naturvårdsverket besluta vem som ska ta fram åtgärdsprogram kommer inte att påverka kommunernas kostnader.

5.3 Inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vi bedömer att inget av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen. Vägledningen, kvalitetsgranskningen och uppföljningen ska stödja kommunernas arbete med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram, men kommunerna väljer själva om och hur de använder stödet. Förslaget att låta Naturvårdsverket besluta om kommunen eller länsstyrelsen ska ta fram åtgärdsprogram påverkar inte heller den kommunala självstyrelsen, eftersom beslutet redan i dag tas av en statlig myndighet.

³⁷ Om länsstyrelsen får i uppgift att ta fram åtgärdsprogram kan motsvarande kostnader uppstå där istället för i kommunen.

6 Insatser som kräver ändrade förutsättningar

Våra förslag utgår ifrån att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ligger fast, liksom programmens rättsliga status. Men om våra förslag inte är tillräckliga för att göra åtgärdsprogrammen till så effektiva verktyg att miljö kvalitetsnormerna följs krävs det mer långtgående insatser.

I detta kapitel analyserar vi därför hur regeringen skulle kunna utforma ett tillsynssystem för att kontrollera att åtgärdena i programmen faktiskt genomförs, om och när det är möjligt och motiverat att införa ett sådant system. Vi analyserar också vad som skulle krävas för att säkerställa att åtgärdsprogrammen är tillräckligt effektiva för att följa miljö kvalitetsnormerna. Analyserna mynnar inte ut i några förslag, utan är tänkta som ett underlag om det blir aktuellt med mer långtgående insatser.

6.1 Tillsyn kräver bindande regelverk och tydligt formulerade åtgärder

Tillsyn kräver att det finns ett bindande regelverk att följa.³⁸ Men i nuläget är åtgärdsprogrammets rättsliga status oklar, vilket i praktiken innebär att de inte är juridiskt bindande. Vi bedömer därför att den rättsliga utformningen av åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer måste ändras i miljöbalken för att det ska gå att införa ett tillsynssystem.

Som vi konstaterade i kapitel 4 gör bristerna i åtgärdsprogrammets kvalitet det svårt att bedöma i vilken utsträckning som det finns problem även i genomförandet av programmen. Det innebär att det är osäkert om åtgärder för att förbättra genomförandet, exempelvis tillsyn, skulle göra programmen mer effektiva. Dessutom förutsätter tillsyn att åtgärdsprogrammen håller högre kvalitet än de ofta gör idag. För att det ska vara möjligt att

³⁸ Statskontoret. (2012). s. 24; Regeringens skrivelse 2009/10:79. s. 14.

avgöra om åtgärderna är genomförda eller inte måste de vara tydligt formulerade och tidsatta. Vi bedömer därför att de förslag vi redovisat i kapitel 4, som syftar till att höja kvaliteten på åtgärdsprogrammen, är en förutsättning för att tillsyn ska kunna fungera väl.

6.2 Tillsyn av hur programmen genomförs

I dag sker ingen tillsyn som direkt syftar till att kontrollera om åtgärderna i programmen genomförs. Men statliga och kommunala tillsynsmyndigheter kan använda åtgärdsprogrammen som underlag när de kontrollerar om miljökvalitetsnormerna följs, och förelägga verksamhetsutövare att genomföra åtgärder i ett program.³⁹

6.2.1 Tillsyn kan kombineras med sanktioner

Tillsyn kan kombineras med straffåtgärder, sanktioner, mot den kommun eller myndighet som inte har genomfört åtgärder enligt plan. Vi bedömer att anmärkning och åtgärdsföreläggande är de sanktioner som kan vara aktuella när det gäller tillsyn av åtgärder för bättre luftkvalitet. Åtgärdsföreläggande skulle även kunna förenas med vite, men lagstiftaren har tidigare varit relativt försiktig med att kombinera tillsyn riktad mot kommuner eller statliga myndigheter med så långtgående sanktioner. Samtidigt går det i detta fall att motivera att föreläggande får förenas med vite. Ett skäl är Sveriges åtaganden som medlem i EU, ett annat att Sverige i sin tur riskerar att få betala vite för att miljökvalitetsnormerna överskrids.

6.2.2 Naturvårdsverket bäst lämpat att genomföra tillsyn

Vi bedömer att Naturvårdsverket är den myndighet som är bäst lämpad att genomföra tillsyn, oavsett hur den utformas. Naturvårdsverket har idag ansvar för central tillsynsvägledning inom miljöområdet. Om tillsynen bara gällde kommuner skulle även länsstyrelserna kunna vara lämpliga. Men det begränsade antalet åtgärdsprogram riskerar att göra det svårt för särskilt de små länsstyrelserna att upprätthålla kompetens om hur arbetet ska genomföras.

³⁹ Ett föreläggande är ett beslut av en domstol eller en myndighet som innebär att den som beslutet gäller ska göra eller inte göra något.

6.2.3 Indirekt tillsyn är inte ett framkomligt alternativ

Vi har även undersökt möjligheten att införa tillsyn över den tillsyn och tillståndsverksamhet som kommuner och myndigheter själva genomför för att se till att de följer miljökvalitetsnormerna. En sådan tillsyn skulle bara innebära en indirekt kontroll av hur åtgärdsprogrammen genomförs, men skulle eventuellt kunna genomföras utan att ändra programmets rättsliga utformning i miljöbalken. Men också här finns problem.

Kommuner och myndigheter ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs. Men de är inte skyldiga att inleda ett tillsyns- eller tillståndsärende bara för att en miljökvalitetsnorm har överskridits.⁴⁰ En överordnad tillsynsmyndighet skulle därför ha svårt att förelägga kommuner och myndigheter att starta nya tillsynsåtgärder. Även en indirekt tillsyn förutsätter därför ändringar i miljöbalken för att bli verkningsfull. Annars skulle indirekt tillsyn leda till ökade administrativa kostnader, men inte mer effektiva åtgärdsprogram.

Indirekt tillsyn kan utformas med livsmedelsområdet som förebild

Indirekt tillsyn förekommer exempelvis på livsmedelsområdet. Om en kommun inte fullgör sina skyldigheter inom livsmedelskontrollen får Livsmedelsverket förelägga kommunen att genomföra åtgärder som avhjälper bristen.⁴¹ Miljötillsynsutredningen har lämnat ett förslag om tillsyn av kommunernas miljötillsyn som liknar det inom livsmedelsområdet. Enligt förslaget bör Länsstyrelsen få befogenhet att förelägga en kommun som inte uppfyller sina skyldigheter inom miljötillsynen att genomföra åtgärder som avhjälper bristerna.⁴²

6.3 Två grundläggande förändringar för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna följs

Om våra förslag inte är tillräckliga för att göra åtgärdsprogram så effektiva att miljökvalitetsnormerna följs kan regeringen överväga mer långtgående insatser. Vi bedömer att det skulle krävas två grundläggande förändringar av systemet med åtgärdsprogram för att säkerställa att programmen

⁴⁰ SOU 2005:59. s. 90.

⁴¹ Prop. 2004/05:72. s. 31.

⁴² SOU 2017:63. s. 275, 280f.

resulterar i att miljö kvalitetsnormerna följs. För det första måste åtgärdsprogrammets rättsliga utformning ändras så att programmen blir juridiskt bindande. För det andra måste rådigheten över olika utsläppskällor och verktyg för att förbättra luftkvaliteten samlas hos samma aktör.

6.4 Fastställ åtgärdsprogrammen centralt

För att säkerställa att åtgärdsprogrammen är tillräckligt verkningsfulla för att följa miljö kvalitetsnormerna bör en statlig myndighet eller regeringen fastställa programmen.

6.4.1 Den som fastställer programmen bör ha befogenhet att se till att de är effektiva

Det finns två sätt att utforma en process för att fastställa åtgärdsprogrammen centralt. Det ena sättet är att låta samma centrala aktör ansvara både för att ta fram och fastställa programmen. Det skulle sannolikt vara det snabbaste sättet att få ett verkningsfullt, fastställt åtgärdsprogram på plats.

Det andra sättet är att fortsätta låta kommuner och länsstyrelser ta fram förslag till åtgärdsprogram, men att därefter låta en central aktör fastställa dem. Den centrala aktören bör då ha befogenhet att skärpa kommuners och länsstyrelsers förslag, för att se till att programmen blir tillräckligt verkningsfulla för att följa miljö kvalitetsnormerna. Annars finns det knappast något mervärde med att en central aktör fastställer programmen. Detta förutsätter också att programmen är juridiskt bindande, eftersom den centrala aktören annars skulle sakna möjligheter att se till att åtgärderna genomförs.

Fördelen med att även i fortsättningen låta kommuner och länsstyrelser ta fram programmen är att de känner till de lokala förhållandena. Deras incitament att ta fram verkningsfulla program från början ökar sannolikt också vet att en central aktör kan skärpa deras förslag. Nackdelen är att programmen sannolikt tar längre tid att ta fram ju fler aktörer som är inblandade.

6.4.2 Stor inskränkning av kommunala självstyrelsen

Det skulle innebära en stor inskränkning av den kommunala självstyrelsen att ge regeringen eller en statlig myndighet möjlighet att fatta bindande beslut om vilka åtgärder som kommuner och regioner ska genomföra. Det

skulle kräva ganska stora lagändringar, och en proportionalitetsbedömning där den kommunala självstyrelsen vägs mot de nationella intressen som ska tillgodoses.⁴³ Men vi anser att Sveriges åtaganden som EU-medlem är ett nationellt intresse som skulle väga tungt vid en sådan bedömning.

6.4.3 Staten kan ändra kommunala beslut inom andra områden

Det finns andra områden där myndigheter eller regeringen kan ändra kommunala beslut. Strandskyddet och den fysiska planeringen är två exempel. Länsstyrelsen kan upphäva kommunala beslut om strandskyddsdispens, detaljplan och områdesbestämmelser.⁴⁴ Regeringen får också förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse. Om kommunen inte följer föreläggandet får regeringen själv besluta i ärendet.⁴⁵ Men länsstyrelsen och regeringen får bara ingripa i kommunens planarbete om miljön är allvarligt hotad. Det är ovanligt att regeringen ändrar kommunens beslut.

6.5 Regeringen bäst lämpad att fastställa programmen

I dag har regeringen delegerat ansvaret för att ta fram och fastställa åtgärdsprogram till länsstyrelserna och kommunerna. Men den befintliga lagstiftningen gör det också möjligt för regeringen att överlåta ansvaret till en annan myndighet, eller att själv fastställa programmen.⁴⁶ I samband med att miljöbalken beslutades uttryckte regeringen att det kan finnas behov för regeringen att kunna överpröva åtgärdsprogram som är ofullständiga och därför inte kan förväntas få avsedd verkan.⁴⁷

6.5.1 Programmens effektivitet är en politisk fråga

Att låta regeringen fastställa åtgärdsprogrammen skulle innebära ett avsteg från den arbetsfördelning mellan regeringen och myndigheterna som

⁴³ 14 kap. 3 § regeringsformen.

⁴⁴ 7 kap. 18 c § miljöbalken; 11 kap. 10 och 11 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁴⁵ 11 kap. 15 och 16 § plan- och bygglagen.

⁴⁶ 5 kap. 8 och 10 § miljöbalken.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45. s. 271.

kännetecknar den svenska förvaltningsmodellen. I normalfallet styr regeringen myndigheterna på en övergripande nivå, medan myndigheterna sedan fattar självständiga beslut med stöd av lagar och förordningar. Men om det krävs för att åstadkomma verkningsfulla åtgärdsprogram finns det skäl för att fördela arbetet på annat sätt. I praktiken är det heller inte ovanligt att Regeringskansliet hanterar ärenden som skulle kunna skötas av en myndighet.

Regeringen har i dag i uppgift att pröva de åtgärder som kommuner och statliga myndigheter inte kommer överens om. Men även otillräckliga åtgärdsprogram kan bero på att kommuner och myndigheter inte kommer överens. Vi bedömer därför att regeringen är den aktör som är bäst lämpad att väga olika mål och samhällsintressen mot varandra, eftersom det när svårt att formulera politiska avvägningar i lagar och förordningar till myndigheterna. Det är också regeringen som i slutändan får betala vitet från EU, om programmen är otillräckliga.

6.5.2 Regeringskansliet behöver bygga upp kapacitet

Vi bedömer att Regeringskansliet i dag saknar kapaciteten för att självständigt bedöma om och när ett åtgärdsprogram är tillräckligt för att följa miljö kvalitetsnormerna. Regeringskansliet skulle alltså behöva bygga upp större kapacitet på området för att ge regeringen förutsättningar att bedöma och fastställa programmen. En sådan kapacitet skulle ha få andra användningsområden, vilket innebär att det vore ett dyrt sätt att organisera arbetet. Det skulle bara kunna motiveras om andra alternativ är uttömda, eller om regeringen bedömer att kostnaden är underordnad eftersom åtgärdsprogrammen syftar till att nå andra mål än ekonomiska.

6.5.3 Länsstyrelsen är den myndighet som är bäst lämpad att fastställa åtgärdsprogram

Vi bedömer att länsstyrelserna är de myndigheter som är bäst lämpade att fastställa åtgärdsprogrammen och säkerställa att de är tillräckliga för att följa miljö kvalitetsnormerna, om regeringen föredrar att låta en myndighet ansvara för uppgiften. Länsstyrelserna har kompetens inom luftkvalitetsområdet och ett bredare samhällsuppdrag än Naturvårdsverket. Länsstyrelserna ska redan enligt sin instruktion bland annat samordna olika

samhällsintressen utifrån ett statligt helhetsperspektiv.⁴⁸ Men för att länsstyrelserna ska ha möjlighet att bygga upp och bibehålla tillräcklig kunskap inom området anser vi att uppgiften bör koncentreras till ett fåtal länsstyrelser.

Naturvårdsverket är inte lämpat att fastställa åtgärdsprogram

Naturvårdsverket är den myndighet som har mest kunskap inom luftkvalitetsområdet. Men vi bedömer att det inte är lämpligt att ge en expertmyndighet som Naturvårdsverket befogenhet att ändra åtgärdsprogrammen, eftersom det sannolikt skulle innebära att myndigheten behövde göra intresseavvägningar av politisk natur.

⁴⁸ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, 2 §, punkt 2.

Referenser

Dagens Industri. (2019). *De grönbå i Stockholm: Hellre trängselavgifter än miljözoner*, 2019-03-27.

Luleå kommun. (2014). *Bättre luft i Luleå centrum. En handlingsplan för att förbättra luftkvaliteten*.

Länsstyrelsen i Stockholms län. (2013). *Miljö kvalitetsnormer om luft i planering och rättstillämpning*. Rapport 2013:12.

Miljödepartementet. (2019). *Förbättrat genomförande av luftkvalitetsdirektivet*, juni 2019. Promemoria.

Naturvårdsverket. (2008). *Har miljö kvalitetsnormer för luft förbättrat utomhusluften?* Rapport 5915.

Naturvårdsverket. (2019 a). *Kvävedioxid i gaturum (antal dygn över miljö kvalitetsnormen)*. <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Kvavedioxid-i-luft-gaturum-dygn/> (Hämtad 2019-11-15).

Naturvårdsverket. (2019 b). *Partiklar (PM10) i gaturum (årsmedelvärden)*. <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Partiklar-PM10-halter-i-luft-gaturum-arsmedelvarde/?> (Hämtad 2019-11-15).

Naturvårdsverket. (2019 c). *Luftguiden. Handbok om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft*. Version 4, januari 2019.

Naturvårdsverket. (2019 d). *Styrmedel och åtgärder*. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Luft/Styrmedel-och-atgarder/> (Hämtad 2019-10-17).

Olsen Lundh, C. (2016). *Panta rei – om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer*.

Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

SOU 2005:59. *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter.*

SOU 2005:113. *Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer.*

SOU 2016:47. *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, Del 1.*

SOU 2017:63. *Miljö tillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*

Statskontoret. (2012), *Tänk till om tillsynen. Om offentlig sektor.*

Statskontoret. (2017). *Kostnader för små myndigheter. Promemoria.*

Sundsvalls kommun. (2014). *Friskare luft i Sundsvall. Åtgärdsprogram för bättre luftkvalitet i Sundsvalls centrum och för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) och kvävedioxid (NO2).*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

I:8

2019-03-14
M2019/00649/KI

Miljö- och energidepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en översyn och analys gällande åtgärdsprogrammen för luftkvalitet med fokus på systemets utformning. Statskontoret ska, med utgångspunkt i tidigare kartläggningar, bl.a. Naturvårdsverkets rapport 5915 (Naturvårdsverket 2008. Har miljökvalitetsnormer förbättrat utomhusluften?), redovisa erfarenheter av arbetet med åtgärdsprogram samt orsakerna till att nuvarande system med åtgärdsprogram inte uppfyller sitt syfte, dvs. att åtgärda överträdelser av EU:s gränsvärden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet) och de svenska miljökvalitetsnormerna för utomhusluft.

Statskontoret ska vidare föreslå möjliga lösningar för att förbättra systemet som medför att åtgärdsprogrammen blir effektiva instrument för att EU:s gränsvärden och de svenska miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids. Statskontoret ska bl.a. undersöka hur effektiva mekanismer skulle kunna införas för att reglera att de åtgärder som beslutats i åtgärdsprogrammen är lämpliga och tillräckligt effektiva för att hålla en period av överskridande så kort som möjligt. Statskontoret ska redovisa för- och nackdelar med olika lösningsförslag och göra jämförelser med andra EU-länder samt med andra politikområden med liknande problematik, i den mån det är relevant. Statskontoret bör analysera vilka regeländringar som behövs för att genomföra olika lösningar i syfte att säkerställa att Sverige lever upp till dess EU-rättsliga åtaganden. I underlaget ska det tydligt framgå vilka konsekvenser lösningsförslagen har, bl.a. ekonomiska konsekvenser såsom

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 16 29
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malm Morgsgatan 3
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

administrativa kostnader och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Statskontoret ska inhämta synpunkter från Boverket, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Trafikverket, och andra relevanta myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting. Uppdraget ska koordineras med Naturvårdsverkets uppdrag M2019/00648/K1 genom att myndigheterna ska delge varandra information om sitt respektive arbete i syfte att undvika överlappning. Uppdraget ska redovisas senast 28 februari 2020.

Ärendet

I Sverige finns miljökvalitetsnormer för att skydda och avhjälpa olägenheter för människors hälsa och miljön. EU:s luftkvalitetsdirektiv anger mål för luftkvaliteten så att skadliga effekter på människors hälsa och miljön som helhet ska kunna undvikas, förebyggas eller minskas. Om gränsvärdena i EU:s regelverk överskrids ökar ohälsan. Om de svenska miljökvalitetsnormerna överskrids minskar också möjligheterna för bostadsbyggande i de städer som inte följer gränsvärdena.

Miljömålsberedningen har i En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) uppmärksammat att det finns systembrister i arbetet med åtgärdsprogram för luftkvalitet. Även regeringen har uppmärksammat detta problem i sin skrivelse Strategi för levande städer (Regeringens skrivelse 2017/18:230). I skrivelsen aviserar regeringen en översyn och att orsakerna till bristerna i systemet ska utredas samt att förbättringsförslag ska tas fram, framför allt vad gäller utformning, genomförande och uppföljning av åtgärdsprogrammen. De brister som har uppmärtsammats i Miljömålsberedningen består huvudsakligen i följande.

- Åtgärdsprogram har i flertalet fall varit otillräckliga för att följa miljökvalitetsnormerna för utomhusluft.
- En stor andel av åtgärderna i programmen har inte genomförts eller varit tillräckligt effektiva för att hålla en period av överskridande så kort som möjligt.
- Det saknas sanktioner eller annan reaktion då åtgärder inte genomförs och miljökvalitetsnormerna inte följs.

- Fördelning av ansvar och rådighet mellan kommunens, länsstyrelsens och regeringen är otydlig och problematisk, i och med att kommunerna har ansvar för att miljökvalitetsnormer inte överskrids samtidigt som kommunerna inte har full rådighet att styra över faktorer som bidrar till luftföroreningar.
- De krav som åligger kommunerna i fråga om mätning och beräkning av luftföroreningar samt val av lämpliga åtgärder för att hålla en period av överskridande av miljökvalitetsnormerna så kort som möjligt, är höga och kräver kompetens och resurser som inte alla kommuner har möjlighet att tillhandahålla.
- Det svenska genomförandet av luftkvalitetsdirektivet i nationell lagstiftning behöver förbättras, bl.a. vad avser åtgärdsprogrammets utformning och innehåll (åtgärder har inte haft tillräcklig effekt på halterna och det saknas kontinuitet i omprövning och uppdatering).

Av luftkvalitetsdirektivet följer att om luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider EU:s gränsvärden ska medlemsstaterna se till att det upprättas åtgärdsprogram (i luftkvalitetsdirektivet benämnt luftkvalitetsplaner, se artikel 23) för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara gränsvärdena. Vid överskridna gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla gränsvärdena redan har löpt ut, ska det i åtgärdsprogrammen föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt.

Genomförandet av luftkvalitetsdirektivets krav vad gäller framtagande och innehåll i ett åtgärdsprogram har ifrågasatts av Europeiska kommissionen, både i ett nytt överträdelseärende om genomförandet av luftkvalitetsdirektivet (Överträdelseärende nr 2018/2326) och i ett sedan tidigare pågående överträdelseärende om överskridande av EU:s gränsvärde för PM₁₀ (Överträdelseärende nr 2012/2216). Om kommissionen bedömer att Sverige inte lever upp till och genomför ändringar som motsvarar luftkvalitetsdirektivets krav kan kommissionen gå vidare i överträdelseförfarandet och komma att väcka talan om fördragsbrott mot Sverige i Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Vid en fällande dom från EU-domstolen riskerar Sverige dessutom att kommissionen inleder ett överträdelseärende om skyldighet att erlagga betydande viten till EU vid fortsatt överskridande. Luftkvalitetsdirektivet har genomförts huvudsakligen

med ändringar i 5 kap. miljöbalken, luftkvalitetsförordningen (2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet.

Luftkvalitetsdirektivets gränsvärden anges i luftkvalitetsförordningen som miljökvalitetsnormer som inte får överskridas.

Parallellt med detta uppdrag till Statskontoret ges Naturvårdsverket i uppdrag analysera de brister i systemet med åtgärdsprogram för luftkvalitet som identifierats och lämna förslag på de åtgärder som kan behöva vidtas för att åtgärdsprogrammen ska kunna säkerställa att Sverige inte överskrider EU:s gränsvärden och miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inklusive hur regelverket kan förändras vad gäller kontrollen av luftkvalitet. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår bl.a. att lämna förslag på hur val av lämpliga och effektiva åtgärder kan göras så att en period av överskridande hålls så kort som möjligt. Vidare ska Naturvårdsverket undersöka möjligheterna och formen för nationella luftvårdsplaner (se ärende M2019/00648/KI).

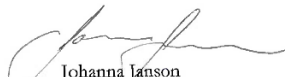
Skälen för regeringens beslut

Den svenska regleringen om åtgärdsprogrammets framtagande och innehåll behöver ses över i syfte att förbättra luftkvalitetsdirektivets genomförande. De systembrister som uppmärksammats i arbetet med åtgärdsprogrammen för luft behöver åtgärdas. Överskridande av miljökvalitetsnormer och gränsvärdena i EU:s luftkvalitetsdirektiv innebär att det lagstadgade skyddet för människors hälsa och miljön inte följs. Överskridna gränsvärden innebär dessutom att Sverige vid en fällande dom från EU-domstolen riskerar att kommissionen inleder överträdelseförfarande om skyldighet att erlagga betydande viten till EU, om Sverige inte efterkommer domen. Vidare utgör överskridande av miljökvalitetsnormerna för luft ett hinder för bostadsbyggande på platser där normer överskrids.

På regeringens vägnar



Amanda Lind



Johanna Janson

Kopia till

Naturvårdsverket

5 (5)

Bilaga 2

Metoder för datainsamling

Våra huvudsakliga metoder för datainsamling är dokumentstudier och samrådsmöten med aktörer som har arbetat med åtgärdsprogram.

Dokumentstudier

Vi har genomfört dokumentstudier för att förstå hur systemet med åtgärdsprogram är konstruerat, hur det fungerar, samt vilka problem och framgångsfaktorer som är kända. Vi har gått igenom tidigare utvärderingar och utredningar som rör åtgärdsprogram. Vi har också studerat de rättsliga dokument, lagar och förordningar, som reglerar programmen. Slutligen har vi även analyserat samtliga åtgärdsprogram.

Regionala samrådsmöten

Tillsammans med Naturvårdsverket har vi genomfört fem regionala samrådsmöten med aktörer som arbetar eller har arbetat med åtgärdsprogram. Syftet har varit att inhämta erfarenheter av arbetet och tankar kring hur systemet kan förändras för att göra programmen mer effektiva.

De fem mötena har genomförts i Göteborg, Linköping, Malmö, Skellefteå och Stockholm under hösten 2019. I Malmö deltog även personer som arbetat med programmet för Helsingborg. Till mötena bjöd vi företrädare för de organisationer som arbetat med programmen. Det inkluderade framförallt representanter från kommunala förvaltningar, länsstyrelser, regioner och Trafikverkets regionala avdelningar. Vid mötena fick deltagarna dela med sig av sina erfarenheter och diskutera frågor i smågrupper och i helgrupp. Platserna valdes tillsammans med Naturvårdsverket, med målet att få en spridning med hänsyn till geografi, ortstorlek, åtgärdsprogrammets status samt typen av luftkvalitetsproblem.

Utöver samrådsmötena har vi även intervjuat ett par enskilda myndighetsföreträdare, samt Lena Gipperth, regeringens särskilda utredare av åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer (SOU 2005:113).

Internationell utblick

För att undersöka hur systemen med åtgärdsprogram ser ut i andra länder har vi tagit del av åtgärdsprogram samt intervjuat forskare och företrädare för miljömyndigheter och departement i Danmark, Finland, Nederländerna och Norge. Norge är bundna av luftkvalitetsdirektivet genom landets EES-avtal med EU. Vi valde att undersöka dessa länder eftersom de har geografiska förutsättningar som liknar Sveriges, men har organiserat arbetet med åtgärdsprogram på sinsemellan olika sätt vilket ökar möjligheten att inspireras och dra lärdomar.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vår projektgrupp har bestått av Michael Borchers, Kajsa Holmberg (projektledare från och med 2019-12-01), Johan Lantto (projektledare till och med 2019-11-30), Natalie Verständig Axelius och Olof Wilske. En intern referensgrupp har kvalitetssäkrat rapporten.

Projektet har även haft en extern referensgrupp, i syfte att kvalitetssäkra de rättsliga delarna av rapporten. Gruppen har bestått av Thomas Bull, justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen, och Christina Olsen Lundh, rådmann i Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Den externa referensgruppen har träffat projektgruppen vid två tillfällen och inför dessa möten fått ta del av rapportutkast.

I enlighet med uppdraget har vi stämt av våra preliminära slutsatser och förslag med företrädare för Boverket, Energimyndigheten, Trafikverket och Sveriges Kommuner och Regioner. Vi har löpande samrått med Naturvårdsverket, som även har faktagranskat rapporten.

Bilaga 3

Åtgärdsprogram i andra länder

I denna bilaga beskriver vi hur arbetet med åtgärdsprogram är organiserat i Norge, Finland, Nederländerna och Danmark. Syftet är att undersöka om problemen med det svenska systemet för åtgärdsprogram skulle kunna lösas efter utländsk förebild.

Men vår internationella utblick visar att det är svårt att överföra lösningar från ett land till ett annat, eftersom förvaltningssystemen ser olika ut. Miljöbalkskommittén kom till en liknande slutsats 2005.⁴⁹ Men aspekter av de utländska systemen fungera som inspiration för den svenska regeringen, till exempel den norska statens arbete med att förbättra vägledning och uppföljning.

Det norska systemet liknar det svenska

Den norska processen för att ta fram åtgärdsprogram liknar den svenska, med undantag för att det bara är kommunerna, inte länsstyrelserna, som ansvarar för att ta fram åtgärdsprogram. Ansvaret för att komma överens om och genomföra åtgärder är delat mellan de aktörer som ansvarar för verksamheter och anläggningar som försämrar den lokala luftkvaliteten. Miljödirektoratet (motsvarande Naturvårdsverket) ansvarar för att vägleda och följa upp kommunernas luftkvalitetsarbete.

Precis som i Sverige har den norska Riksrevisionen konstaterat att det delade ansvaret för att komma överens om och genomföra åtgärder riskerar att leda till oförmåga att besluta och genomföra effektiva åtgärder. Det har även förekommit konflikter mellan kommuner och statliga myndigheter i arbetet med programmen.⁵⁰

Men till skillnad från i Sverige kan de norska kommunerna förelägga andra myndigheter att genomföra åtgärder för att minska utsläppen, även

⁴⁹ SOU 2005:59. s. 63.

⁵⁰ Riksrevisionen. (2015). *Riksrevisionens undersökelse av myndighetens arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder*, s. 9, 11.

om kommunen inte kan specificera *vilka* åtgärder som ska genomföras. Den norska staten har också fler möjligheter att påverka arbetet med åtgärdsprogram än vad den svenska staten har. Miljödirektoratet kan exempelvis förelägga kommunerna att ta fram nya åtgärdsprogram och att samarbeta med anläggningsägare. Miljödirektoratet kan även fördela kostnaderna för åtgärder mellan olika verksamheter och anläggningsägare.

Mer intensivt arbete med åtgärdsprogram efter kritik

Norge är bundna av EU:s luftkvalitetsdirektiv genom landets EES-avtal med EU. 2014 dömdes landet i Eftadomstolen för överträdelser av gränsvärden i flera norska städer. Landet dömdes även för att inte ha tagit fram tillräckliga åtgärdsprogram för de berörda områdena.⁵¹

Den norska riksrevisionen lämnade 2015 en rapport om arbetet med lokal luftkvalitet. Riksrevisionen konstaterade att flera kommuner inte hade tagit fram eller uppdaterat åtgärdsprogram, och att flera av de program som fanns hade knapphändiga uppgifter om åtgärdernas förväntade effekt. Genomgående saknades tidsangivelser för när åtgärderna skulle genomföras. Riksrevisionen bedömde även att det var osäkert om en del av åtgärderna i planerna kunde genomföras eftersom de krävde politiska beslut eller godkännande från statliga myndigheter. Riksrevisionen rekommenderade bland annat Klimat- och miljödepartementet att förstärka Miljödirektoratets vägledning och uppföljning av kommunernas arbete.⁵²

Mot bakgrund av Eftadomen och Riksrevisionens kritik har Miljödirektoratet tagit fram en vägledning och följt kommunernas arbete tättare. Direktoratet bedömer bland annat om åtgärdsprogrammen svarar mot kriterierna i direktivet och ber ofta kommunerna att precisera programmen. Myndigheten bedömer nu att programmen håller god kvalitet. Staten har på senare år även beslutat om nya verktyg som kommunerna kan använda för att minska utsläppen. Dels möjlighet att införa utsläppszoner, dels miljödifferenterade trängselavgifter.

⁵¹ Klima- og miljødeprtementet, 2015, EFTA-dom lokal luftkvalitet, ppt 2015-11-26.

⁵² Riksrevisjonen. (2015).

I Finland ansvarar kommunen för åtgärdsprogram

Även det finska systemet för åtgärdsprogram liknar det svenska. Kommunerna ansvarar för den lokala luftkvaliteten, och ska ta fram och genomföra åtgärdsprogram om gränsvärdena riskerar att överskridas. Programmen ska godkännas av kommunens miljönämnd, och sedan skickas för information till miljöministeriet och närings-, trafik- och miljöcentralerna (tillsynsmyndigheter motsvarande länsstyrelserna). Kommunen ska även skicka en årlig uppföljning till dessa aktörer.⁵³

Det finska regelverket både skarpare och mer generöst

På flera punkter framstår dock den finska miljölagstiftningen som strängare än den svenska. Enligt miljöskyddslagen ska kommunen ta fram åtgärdsprogrammet inom 18 månader från utgången av det år då gränsvärdena överskreds. Om överskridandet gäller kväve- eller svaveldioxid ska kommunen även, utan dröjsmål, ta fram en kortsiktig handlingsplan med åtgärder som kan påverka luftkvaliteten omgående.

Samtidigt har Finland fått igenom ett undantag i förhållande till luftkvalitetsdirektivet. Om överskridandet gäller partiklar (PM₁₀) och beror på sandning eller saltning i anslutning till vinterunderhåll av vägar kan kommunen istället för ett åtgärdsprogram ta fram en redogörelse för överskridandet, dess orsaker och åtgärder för att minska koncentrationerna. Kraven på en sådan redogörelse är lägre än på ett åtgärdsprogram.

De finska kommunerna har stora befogenheter

Kommunerna har befogenhet att utfärda miljötillstånd för och utöva tillsyn av de verksamheter som inte är stora industrianläggningar. På så sätt kan kommunerna påverka utsläppen. Tillstånd för och tillsyn av stora industrianläggningar hanteras av statliga myndigheter.

Enligt miljöskyddslagen kan kommunerna även utfärda bestämmelser som begränsar eller avbryter verksamheter som inte är tillstånds- eller registreringspliktiga. Exempelvis kan kommunen förbjuda trafik inom ett visst område. Kommunerna kan även utfärda kommunala miljöskydds-

⁵³ Miljöministeriet. (2019:8). *Nationellt luftvårdsprogram 2030*.

föreskrifter, om åtgärder, begränsningar och konstruktioner för att förebygga utsläpp eller deras skadliga konsekvenser. Föreskrifterna kan exempelvis gälla avfallsförbränning eller vedeldning.⁵⁴

Ett nationellt luftvårdsprogram samlar alla åtgärder

Det finska miljöministeriet har tagit fram ett nationellt luftvårdsprogram som innehåller åtgärder för utsläppsminskningar samt nationellt nödvändiga åtgärder för att förbättra luftkvaliteten och minska antalet människor som utsätts för dålig luft. Det nationella luftvårdsprogrammet anger också inriktningen för politiken, som är i huvudsak inriktad på att förbättra luftkvaliteten snarare än att minska utsläppen.

Flernivåsystem för luftkvalitet i Nederländerna

I Nederländerna hanterar regeringen arbetet med luftkvalitet inom ramen för ett flernivåsystem som involverar den centrala regeringen genom två departement samt regionala och lokala myndigheter. Det nationella programmet för samarbete kring luftkvalitet (NSL) lanserades 2009. NSL har kommunicerats till EU-kommissionen som den nederländska statens plan för att motverka luftföroreningar.

I praktiken ansvarar statliga myndigheter för att kontrollera luftkvaliteten, och för att upprätthålla den vid statliga motorvägar. Statliga myndigheter har även ansvar för att begränsa etableringen av särskilt utsatta verksamheter, såsom skolor och äldreboenden, i närheten av statliga och regionala vägar.⁵⁵ Att upprätthålla luftkvaliteten längs kommunala vägar är de lokala myndigheternas ansvar.

Åtgärdsprogrammen kopplas till samhällsplanering

Syftet med NSL är dels att säkerställa god luftkvalitet, dels att möjliggöra infrastrukturprojekt såsom utbyggnad av vägar och bostäder.⁵⁶ Sådana projekt stoppades i ofta tidigare då de skulle innebära att gränsvärden

⁵⁴ Miljöministeriet 2019:8.

⁵⁵ Bondarouk, E. & Liefferink, D. (2017), Diversity in sub-national EU implementation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6) s. 733-753.

⁵⁶ Algemene Rekenkamer. (2017-2018). *Air Quality Policy in the Netherlands*.

överskreds, framför allt genom ökad trafik. NSL omfattar samtliga planerade infrastruktur- och byggnadsprojekt, samt de åtgärder som krävs för att förbättra luftkvaliteten.

Staten finansierar kommunala åtgärder

Inom ramen för NSL åläggs de kommuner som överskrider gränsvärdena att ta fram lokala åtgärdsprogram som omfattar både planerade infrastrukturprojekt och åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. Programmen lämnas till regeringen och sammanställs i ett nationellt program, med åtgärder på lokal, regional och nationell nivå.

Kommunerna kan även söka statliga medel för att genomföra åtgärder i sina lokala program. De åtgärder som staten finansierar är bindande för kommunerna, som blir återbetalningsskyldiga ifall åtgärderna inte genomförs. Dessutom döms infrastrukturprojekt i programmet som olagliga, ifall kommunerna inte genomför de åtgärder de åtagit sig.⁵⁷

Åtgärder genomförs trots svag kontroll

Det nederländska revisionsverket, Algemene Rekenkamer, har kritiserat staten för att sakna insyn i hur den statliga finansieringen har använts lokalt, samt om de åtgärder som finansierats har varit kostnadseffektiva. Enligt revisorernas egna beräkningar hade pengarna sannolikt kunnat användas mer effektivt.⁵⁸ NSL är ett förhållandevis decentraliserat program där staten i stor utsträckning förlitar sig på att kommunerna genomför de åtgärder som de åtar sig och som de fått finansiering för. NSL saknar system för uppföljning och kontroll.

Trots detta finns indikationer på att luftkvaliteten har förbättrats och att kommunerna till stor del har genomfört de åtgärder de har åtagit sig. Enligt en studie av arbetet med luftkvalitet i 13 nederländska kommuner hade nästan samtliga uppnått målen i åtgärdsprogrammen. En förklaring kan vara att staten genom att avsätta medel visar att man prioriterar luftkvalitet, och därmed motiverar kommunerna att arbeta med frågan.

⁵⁷ Busscher, T., Zuidema, C., Tillema, T., & Arts, J. (2014). Bridging Gaps. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(3) s. 666–681.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer. (2017-2018).

NSL skapar också starka incitament för kommunerna att genomföra åtgärder, eftersom de krävs för att genomföra infrastrukturprojekt.⁵⁹

I Danmark ansvarar staten för luftkvaliteten

Danmark har en centraliserad modell för att hantera frågor om luftkvalitet och åtgärdsprogram. Sedan 2018 ansvarar regeringen genom Miljöministeriet för att ta fram åtgärdsprogram, och den statliga myndigheten Miljöstyrelsen ansvarar för att mäta luftkvaliteten i hela landet. Tidigare låg hela ansvaret hos Miljöstyrelsen. Köpenhamn är den enda danska stad som har ett åtgärdsprogram för luftkvalitet.

Staten kan tvinga kommunerna till åtgärder

Miljöministeriet (och tidigare Miljöstyrelsen) ska ta fram åtgärder i dialog med kommunerna, men det är staten som beslutar om vilka åtgärder som ska finnas med i åtgärdsprogrammet. Vissa åtgärder kräver dock beslut på kommunal nivå, som att införa miljözoner. I regel kan staten tvinga kommunerna att genomföra åtgärder, förutsatt att staten går in och finansierar åtgärderna. Det har man bland annat gjort genom olika bidrag för specifika åtgärder, såsom för partikelfilter till bussar. Staten har även slutit ett samarbetsavtal med Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner, med åtgärder som finansieras gemensamt av staten och kommunerna.⁶⁰

Systemet är effektivt men svårt att överföra

Det danska systemet är effektivt i den mening att de åtgärder som beslutas i åtgärdsprogrammen i stort sett alltid genomförs. Men de stora skillnaderna mellan danska och svenska förhållanden gör det svårt att dra några lärdomar från det danska systemet. Den svenska förvaltningsmodellen med hög grad av kommunalt självstyre är olik den danska. I Danmark har gränsvärdena dessutom bara överskridits på en plats, medan överskridandena är fler och mer utspridda i Sverige.

⁵⁹ Bondarouk, E. & Liefferink, D. (2017).

⁶⁰ Miljø- og Fødevarerministeriet. (2014). *Ren luft till danskerne*.

Bilaga 4

Statlig finansiering av åtgärdsprogram

I den här bilagan analyserar vi hur regeringen skulle kunna finansiera arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram. Vår analys visar att sådan finansiering har liten potential att göra åtgärdsprogrammen till mer effektiva verktyg för att följa miljökvalitetsnormerna.

Statlig finansiering både dyr och dålig lösning

Få av de kommunföreträdare vi har talat med uppger att deras arbete med att ta fram programmen har hämmats av ekonomi, eller att de har valt bort verkningsfulla åtgärder på grund av att de har kostat för mycket att genomföra. Det är därför osannolikt att statlig finansiering skulle påverka åtgärdsprogrammets verkningsgrad på något avgörande sätt.

Statlig finansiering för att ta fram åtgärdsprogram skulle kunna höja kvaliteten på programmen något. Men samma effekt kan uppnås till lägre kostnad genom att förbättra Naturvårdsverkets vägledning. Statlig finansiering för att genomföra åtgärderna i programmen skulle i sin tur kunna göra att fler åtgärder genomfördes. Men som vi konstaterade i kapitel tre är det osäkert i vilken utsträckning som åtgärder inte genomförs. Statlig finansiering riskerar därför att bli en dyr lösning på ett mycket litet problem.

Statlig finansiering för att ta fram åtgärdsprogram

Det finns inga bestämmelser kring hur arbetet med att ta fram åtgärdsprogram ska finansieras. Samtidigt kan arbetet skapa kostnader hos de ansvariga kommunerna och länsstyrelserna.⁶¹ Det kan handla dels om arbetstid för att samråda med olika aktörer, förankra förslag och nå beslut om åtgärder, dels om direkta kostnader för konsult hjälp att beräkna åtgärders effekter. Regeringen skulle därför kunna förbättra kommunernas och länsstyrel-

⁶¹ Prop. 2009/10:184. s. 52.

sernas förutsättningar för att bedöma och besluta om de mest verkningsfulla åtgärderna genom att finansiera arbetet med att ta fram programmen.

Finansiering för att ta fram åtgärdsprogram bör ses som kostnadsersättning

Enligt finansieringsprincipen ska kommuner och regioner inte behöva höja skatten eller omprioritera sin verksamhet för att finansiera nya eller utökade obligatoriska uppgifter som kommit till genom statliga beslut. Det gäller även statliga beslut om att införliva EU-direktiv i svensk lag.⁶²

Uppgiften att ta fram åtgärdsprogram om miljö kvalitetsnormerna över-skrids följer av Sveriges åtagande gentemot EU. Regeringen har möjlighet att själv hantera uppgiften, men har valt att delegera den till länsstyrelser och kommuner.⁶³ Statskontoret bedömer därför att om staten finansierar kommuner eller regioner för att ta fram åtgärdsprogram så bör det ses som en form av kostnadsersättning. Kostnadsersättningar är till för att finansiera insatser som staten har huvudansvar för, men har uppdragit till kommuner eller regioner att utföra.

Regeringen finansierade också arbetet med att ta fram de två första åtgärdsprogrammen för luftkvalitet, för Göteborgsregionen respektive Stockholms län. Då betalade regeringen ut 1,8 miljoner kronor till Länsstyrelsen i Västra Götalands län respektive Länsstyrelsen i Stockholms län.⁶⁴ Men därefter har regeringen inte finansierat något arbete med att ta fram åtgärdsprogram

Regeringen kan inte finansiera länsstyrelsens arbete med att ta fram åtgärdsprogram genom en kostnadsersättning. Men regeringen kan i stället finansiera länsstyrelsens arbete genom att anslå extra medel.

⁶² Statskontoret. (2005:12). *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, s. 101.

⁶³ 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken.

⁶⁴ Regeringsbeslut 2001-11-15, *Uppdrag till Länsstyrelsen i Västra Götalands län om åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Göteborgsregionen*; Regeringsbeslut 2001-11-15, *Uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län om åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län*.

Ersättningen bör vara ett schablonbelopp

Vi bedömer att kostnadsersättningen bör vara ett schablonbelopp per åtgärdsprogram. Kostnaden för att ta fram programmen varierar sannolikt från fall till fall, till exempel utifrån antalet berörda aktörer och luftkvalitetsproblemens karaktär. Men att anpassa ersättningen till respektive åtgärdsprogram skulle kräva en betydligt större arbetsinsats både av den aktör som tar emot ersättningen och av den aktör som betalar ut den.

Naturvårdsverket bör administrera kostnadsersättningen

Vi föreslår att Naturvårdsverket får i uppgift att administrera kostnadsersättningen. Det är Naturvårdsverket som beslutar om det behövs ett åtgärdsprogram, och enligt vårt förslag även om vilken aktör som ska få i uppgift att ta fram det. Naturvårdsverket hanterar även andra ersättningar, och har därför vana av denna typ av uppgifter.

Statlig finansiering för att genomföra åtgärder

I dag är det de aktörer som genomför åtgärderna som själva finansierar det. I vissa fall kräver det inga ytterligare medel, eftersom åtgärderna är inplanerade i budgeten av andra skäl eller inte kostar något extra att genomföra. I andra fall behöver de ansvariga aktörerna öka sin budget för att kunna genomföra åtgärderna.

Regeringen skulle kunna stärka de berörda aktörernas incitament att genomföra åtgärderna genom att erbjuda sig att finansiera dem. Kommunerna skulle kunna bli återbetalningsskyldiga om de åtgärder som finansieras inte genomförs enligt plan, eller få delar av finansieringen utbetald först när åtgärden är genomförd. Sådan finansiering finns exempelvis i Nederländerna.

Finansiering för att genomföra åtgärder bör ses som riktade statsbidrag

Vi bedömer att statlig finansiering för att genomföra åtgärder bör utgöra riktade statsbidrag. Staten har genom EU-medlemskapet åtagit sig att följa vissa av miljökvalitetsnormerna för luft, och att arbeta med åtgärdsprogram. Men de åtgärder som ett bidrag kan tänkas finansiera är i första hand sådana som kommunerna och regionerna har huvudansvar för.

Statskontoret har också i flera tidigare utredningar visat att riktade statsbidrag ofta innebär omfattande administration, både för de kommuner som tar del av bidragen och för de myndigheter som hanterar dem.⁶⁵

Medfinansiering ökar engagemang och ansvarstagande

Vi bedömer att kommuner och regioner sannolikt hade genomfört en del av de åtgärder som skulle finansieras genom ett riktat statsbidrag även utan de krav som följer av EU-medlemskapet. Därför bör staten kräva medfinansiering från de kommuner och regioner som tar emot bidraget.

Medfinansiering bidrar ofta till att öka bidragsmottagarens engagemang och ansvarstagande för arbetet med att genomföra åtgärderna. Det gör också att de statliga medlen räcker till fler mottagare och insatser. Samtidigt bör inte medfinansieringsgraden vara för hög, då det kan försvåra genomförandet.⁶⁶

Bidragen bör riktas till kommuner och regioner

Vi bedömer att ett riktat statsbidrag i första hand bör rikta sig till kommuner och regioner, eftersom de ansvarar för de flesta av insatserna i åtgärdsprogrammen. Det innebär att bidraget bör finansiera åtgärder inom kommuners och regioners ansvarsområde. Det inkluderar potentiellt både åtgärder i den fysiska miljön, beteendepåverkande åtgärder som informationskampanjer, samt förstudier och utredningar inför dessa åtgärder. Regeringen kan välja om bidraget ska kunna användas till samtliga eller bara några av dessa typer av insatser.

Statliga myndigheter ansvarar också ofta för insatser i åtgärdsprogrammen, men om regeringen vill påverka myndigheterna är det enklast att ge dem ett uppdrag, exempelvis i regleringsbrevet.

⁶⁵ Se Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys* samt Statskontoret. (2016:24). *Statens styrning av kommunerna*.

⁶⁶ Statskontoret. (2011:22). *Tänk efter före*.

Bidrag bör endast riktas till aktörer som har åtgärdsprogram

Det är bara ett fåtal kommuner och regioner i landet som berörs av åtgärdsprogram. Det är därför rimligt att bidragen endast kan sökas av dessa. Två exempel på andra bidrag som riktar sig till en utpekad grupp kommuner med särskilda utmaningar är statsbidragen för att motverka segregation respektive för att stärka likvärdigheten i grundskolan.⁶⁷

Ett bidrag som är sökbart för alla kommuner och regioner skulle förbättra det förebyggande luftkvalitetsarbetet, snarare än att förbättra genomförandet av de faktiska åtgärdsprogrammen. Ett sådant upplägg skulle kunna ha positiva konsekvenser för den generella luftkvaliteten på lång sikt, men det skulle sannolikt vara mindre effektivt för att följa miljökvalitetsnormerna på de platser där de faktiskt eftersom resurserna ”späs ut” istället för att koncentreras till de kommuner och regioner som har störst problem.

Svårt att uppskatta storleken på eventuellt statsbidrag

Åtgärdsprogrammen saknar ofta beräkningar av kostnader för åtgärderna. Det gör det svårt att uppskatta storleken på ett eventuellt statsbidrag. Men i några av programmen finns kostnadsberäkningar som kan fungera som utgångspunkt för diskussioner kring storleken på ett eventuellt bidrag.

- Fria bussresor under kalla vinterveckor (Luleå kommun). Uppskattad kostnad: 4,7 miljoner kronor för fyra veckors bussresor per år.⁶⁸
- Införa ny hastighetsgräns (Linköpings kommun). Uppskattad kostnad: 3 miljoner kronor för huvudgator i tätort.⁶⁹
- Minska användningen av dubbdäck genom attitydpåverkan (Norrköpings kommun). Uppskattad kostnad: 400 000 kronor per år.⁷⁰

⁶⁷ Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, förordning (2018:152) om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner och förordning (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan.

⁶⁸ Luleå kommun. (2015). *Åtgärdsprogram för NO₂*.

⁶⁹ Linköpings kommun. (2014). *Åtgärdsprogram för partiklar PM₁₀*.

⁷⁰ Norrköpings kommun. (2006). *Åtgärdsprogram för partiklar PM₁₀*.

Bidraget bör administreras av Naturvårdsverket

Vi bedömer att Naturvårdsverket är den myndighet som är bäst lämpad att administrera ett statsbidrag för luftåtgärder. Myndigheten har kunskap om och erfarenhet av både åtgärdsprogram och bidragshantering. Det finns dessutom möjliga synergier mellan Naturvårdsverkets vägledning och uppföljning av programmen och hanteringen av ett bidrag för luftåtgärder.

Bidraget kan integreras i befintliga bidragsstrukturer

Ett statsbidrag för luftåtgärder skulle antingen kunna regleras i en egen förordning, eller integreras i ett befintligt, näraliggande, bidrag som Klimatklivet eller Stadsmiljöavtalen. Flera av de insatser som kan få stöd inom Klimatklivet och Stadsmiljöavtalen förekommer även i åtgärdsprogrammen. Men de förordningar som styr Klimatklivet respektive Stadsmiljöavtalen skulle behöva ändras för att medge bidrag för luftåtgärder,⁷¹ eftersom inget av stöden syftar till att uppnå miljö kvalitetsmålet Frisk luft.

Befintliga bidrag har närliggande men inte identiska syften

Klimatklivet syftar till att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser, och stödjer insatser som ökar takten i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Förordningen skulle behöva ändras för att bidraget skulle kunna användas för insatser som förbättrar luftkvaliteten men inte minskar utsläppen av växthusgaser.

Stadsmiljöavtalen syftar till att främja hållbara transporter, och stödjer insatser inom kollektivtrafik, cykeltrafik eller godstransporter som bidrar till att nå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. För att få bidrag inom Stadsmiljöavtalen måste kommuner och regioner genomföra motprestationer som bidrar till en ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande. Det är oklart hur dessa krav skulle gå att förena med bidrag för luftåtgärder. Krav på motprestationer skulle kunna göra det svårare för kommuner och regioner att genomföra insatser för bättre luftkvalitet.

⁷¹ Förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar respektive förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

Klimatklivet administreras av Naturvårdsverket, som har tillräcklig kunskap för att kunna hantera bidrag till luftåtgärder. Men Stadsmiljöavtalen administreras av Trafikverket, vars förutsättningar att hantera bidrag till luftåtgärder är mer osäkra. Det talar emot att inkludera sådana åtgärder i Stadsmiljöavtalen. Naturvårdsverket skulle då sannolikt behöva stödja Trafikverket, vilket skulle skapa merkostnader hos myndigheterna.