

Handläggarens namn
Maria Hübinette

2020-05-19

Remiss - översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet (Dnr KS2020/0693-2)

Sammanfattning

Kungälv kommun har fått Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet på remiss. Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet senast den 30 juni 2020.

Om luftens föroreningshalter blir för höga ska en länsstyrelse eller kommun ta fram ett åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten. 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 förbättra luftkvaliteten genom bättre efterlevnad av miljökvalitetsnormerna och för att hålla perioder då normerna överskrids så korta som möjligt. Effektivitet betyder alltså i det här sammanhanget hur verkningsfulla programmen är. Naturvårdsverket har under samma period haft ett liknande regeringsuppdrag. Statskontoret och Naturvårdsverket har därför delvis samordnat arbetet.

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

Låt Naturvårdsverket besluta direkt om kommunen eller länsstyrelsen ska ta fram åtgärdsprogram, istället för att låta beslutet gå via länsstyrelsen.

Kungälv kommun ser ingen nackdel med att Naturvårdsverket beslutar huruvida kommun eller länsstyrelse tar fram respektive åtgärdsprogram. Processen förkortas och Naturvårdsverkets bedömning om vilken part som är bäst lämpad att ta fram programmet görs i tidigt skede.

Förbättra Naturvårdsverkets vägledning i arbetet med åtgärdsprogram

Kungälv kommun håller med om att rätt vägledning är centralt, särskilt för mindre kommuner där större delen av luftkvalitetsarbetet kanske ryms inom ett samverkansområde, och kunskap inte finns inom kommunen på den nivå som krävs i arbetet med ett åtgärdsprogram, som även kan bli aktuellt för första gången i en kommun. Att få hjälp med att ta fram lokala förutsättningar betydelsefulla för luftkvaliteten och sätta dessa i relation till verkningsfulla åtgärder eller till andra mål inom kommunen är av stor vikt. Vägledningen bör även ta upp hjälp för samordning och förankring inom kommunen både bland tjänstemän och politiker. Hur bör målkonflikter inom samhällsplaneringen hanteras? Statskontorets förslag tar upp att vissa kommuner även behöver hjälp att hitta samverkansformer under arbetet med att ta fram programmet anses troligt. Låt vägledningen vara tydlig med var kompetensen och ansvaret inom kommunen bör finnas. Vilken roll spelar till exempel miljöförvaltningar i

KLICKA HÄR FÖR ATT ANGE TEXT.

KUNGÄLV
KOMMUN



ADDRESS Stadshuset · 442 81 Kungälv
TELEFON 0303-23 80 00
FAX 0303-190 35
E-POST kommun@kungalv.se
HEMSIDA www.kungalv.se

kommunernas åtgärdsprogram? Är de tillsynsmyndighet eller del av kompetensen i utformningen av åtgärdsprogram? Även ansvarsfördelningen mellan parterna (till exempel Trafikverket, kommun och länsstyrelse) behöver tydliggöras.

Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska fastställda åtgärdsprogram utifrån kraven i regelverken, och återkoppla till berörda aktörer.

Kungälv kommun instämmer i att Naturvårdsverket bör kvalitetsgranska åtgärdsprogram fast helst även innan fastställande så att onödig tid inte läggs på att ta upp reviderat åtgärdsprogram för fastställande inom kommunen.

Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen

Kungälv kommun instämmer i att Naturvårdsverket bör följa upp åtgärdsprogram och ställa krav på redovisning av utförda tidsatta åtgärder. Arbetet och kompetensen inom kommunen hålls på så sätt kontinuerligt på en högre nivå och kan bli en naturlig del av samhällsplaneringen.

Juridisk bedömning

Åtgärdsprogrammen svarar mot Sveriges skyldigheter enligt EU:s luftkvalitetsdirektiv. För närvarande driver EU-kommissionen två överträdelseärenden mot Sverige som relaterar till luftkvalitetsdirektivet och dess artikel 23, om krav på åtgärdsprogram.

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. Regeringen beslutade därför att göra vissa ändringar i luftkvalitetsförordningen. Dessa ändringar gäller sedan den 1 januari 2020.

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. Statskontorets uppdrag har avsett detta ärende.

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

Bakgrund

Kungälv kommun har fått Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet på remiss.

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. Effektivitet betyder alltså i det här sammanhanget hur verkningsfulla programmen är.

Naturvårdsverket har under samma period haft ett liknande regeringsuppdrag. Statskontoret och Naturvårdsverket har därför delvis samordnat arbetet.

I Statskontorets uppdrag 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. I Naturvårdsverkets uppdrag har bland annat ingått att föreslå hur regelverket kan förändras vad gäller kontrollen av luftkvalitet, förslag för hur val av lämpliga effektiva åtgärder kan göras och redovisa vilka verktyg och mandat kommunerna har för att bidra till att Miljökvalitetsnormer och EUs gränsvärden följs. Statskontoret överlämnade rapporten Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet (2020:5) 2020-02-06 till Regeringen. Naturvårdsverket överlämnade 2020-02-19 sin redovisning Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet (NV-02575-19).

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.

Verksamhetens bedömning

Luftföroreningar påverkar både hälsa och miljön. De kan göra människor sjuka och förkorta den förväntade livslängden. De bidrar även till växtskador, korrosion, nedsmutsning, övergödning, försurning och klimatförändringar. Luftföroreningar kan ställa till problem lokalt, till exempel för människors hälsa, när höga halter uppstår nära en föroreningskälla eller inom ett tätt befolkat område. Luftföroreningar orsakar bland annat hjärt- och kärlsjukdomar samt luftvägssjukdomar. För små partiklar har inga säkra nivåer hittats och därför bör man sträva efter så låga utsläpp som möjligt.

Inom Kungälv kommun har arbetet med luftövervakning pågått länge och bedrivs numer inom verksamheten för luftvårdsförbundet i Göteborgsregionen. Allt eftersom luftkvaliteten har förändrats i kommunens centrala delar har också behovet av vägledning och stöd vuxit. Kompetens- och resursmässigt har situationen också inneburit utmaningar vilket påverkat kommunens agerande, vilket resultat som rapporterats och i slutänden vilken effekt luftvårdsarbetet haft. Kungälv kommun har hittills saknat vägledning som tar hänsyn till lokala förutsättningar.

Kungälv kommun konstaterar att det är viktigt att i det gemensamma ansvaret tydliggöra de enskilda aktörernas ansvar i planeringsprocessen. Det måste alltså klart framgå vilken part (till exempel Trafikverket eller kommun) som ska ansvara för användningen av de tillgängliga verktygen.

Naturvårdsverket föreslår i enlighet med uppdraget att en Nationell åtgärdsplan tas fram. En Nationell åtgärdsplan skulle fungera på ett liknande sätt som det nationella luftvårdsprogrammet och tas fram vart fjärde år. De föreslår också en formalisering av kravet i

Luftkvalitetsdirektivet att arbeta förebyggande och mer långsiktigt med luftkvaliteten för att undvika överskridanden. Naturvårdsverket går långt i sina analyser och föreslår specifika åtgärder vilket Kungälv kommun inte motsätter sig i stort men har svårt att i detalj bedöma i dagsläget. Kommunen vill poängtera att förslagen som syftar till att underlätta för kommunens luftvårdsarbete är avgörande för åtgärdsprogrammets effekt.

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 (till exempel Trafikverket) 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.

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

- **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.**

Låt Naturvårdsverket besluta direkt om kommunen eller länsstyrelsen ska ta fram åtgärdsprogram, istället för att låta beslutet gå via länsstyrelsen.

Kungälv kommun ser ingen nackdel med att Naturvårdsverket beslutar huruvida kommun eller länsstyrelse tar fram respektive åtgärdsprogram. Processen förkortas och bedömning om bäst lämpad part görs i tidigt skede.

Förbättra Naturvårdsverkets vägledning i arbetet med åtgärdsprogram

Kungälv kommun håller med om att rätt vägledning är centralt, särskilt för mindre kommuner där större delen av luftkvalitetsarbetet kanske ryms inom ett samverkansområde, och kunskap inte finns inom kommunen på den nivå som krävs i arbetet med ett åtgärdsprogram, som även kan bli aktuellt för första gången i en kommun. Att få hjälp med att ta fram lokala förutsättningar betydelsefulla för luftkvaliteten och sätta dessa i relation till verkningsfulla åtgärder eller till andra mål inom kommunen är av stor vikt. Vägledningen bör även ta upp hjälp för samordning och förankring inom kommunen både bland tjänstemän och politiker. Hur bör målkonflikter inom samhällsplaneringen hanteras? Statskontorets förslag tar upp att vissa kommuner även behöver hjälp att hitta samverkansformer under arbetet med att ta fram programmet anses troligt. Låt vägledningen vara tydlig med var kompetensen och ansvaret inom kommunen bör finnas. Vilken roll spelar till exempel miljöförvaltningar i kommunernas åtgärdsprogram? Är de tillsynsmyndighet eller del av kompetensen i utformningen av åtgärdsprogram?

Låt Naturvårdsverket kvalitetsgranska fastställda åtgärdsprogram utifrån kraven i regelverken, och återkoppla till berörda aktörer.

Kungälv kommun instämmer i att Naturvårdsverket bör kvalitetsgranska åtgärdsprogram fast helst även innan fastställande så att onödig tid inte läggs på att ta upp reviderat åtgärdsprogram för fastställande inom kommunen.

Låt Naturvårdsverket följa upp åtgärdsprogrammen

Kungälv kommun instämmer i att Naturvårdsverket bör följa upp åtgärdsprogram och ställa krav på redovisning av utförda tidsatta åtgärder. Arbetet och kompetensen inom kommunen hålls på så sätt kontinuerligt på en högre nivå och kan bli en naturlig del av samhällsplaneringen.

Ärendenivåer – bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål eller kommunstyrelsens resultatmål

Ärendet berör kommunstyrelsens resultatmål 12. Minskade utsläpp i luft och vattendrag. Kommunen arbetar med hållbara och klimateffektiva resor genom förbättrad och tillgänglig kollektivtrafik, utbyggnad av gång- och cykelbanor, främjande av laddinfrastruktur och bilpooler för allmänheten. Dessutom görs aktiviteter för allmänheten för att uppmuntra till cykling. Trots arbete med att främja hållbart resande ökar körda mil/invånare och därmed även den totala biltrafiken. Som en konsekvens av biltrafiken visar en beräkning av luftkvaliteten i Kungälv centrum att det finns risk att miljö kvalitetsnormen för kväveoxid kan överskridas.

Ytterligare insatser krävs därför för att nå målen.

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Remissförslagen bedöms bidra till att såväl nationella som regionala och lokala miljömål uppnås.

Bland Kungälv kommuns lokala miljömål berörs främst Frisk luft och God bebyggd miljö.

Förslagen förväntas påverka det nationella miljömålet Frisk luft och God bebyggd miljö.

I Agenda 2030 berör ärendet framförallt Mål 3. God hälsa och välbefinnande och punkten 3.9 Till 2030 väsentligt minska antalet döds- och sjukdomsfall till följd av skadliga kemikalier samt föroreningar och kontaminering av luft, vatten och mark. Samt Mål 7. Hållbar energi för alla. En stor andel av de ökade utsläppen av växthusgaser kommer från sättet vi utvinner, omvandlar och använder fossil energi. Andelen fossil energi utgör nästan 80 procent av den totala energitillförseln globalt. Mer kraftfulla åtgärder ska göras för att påskynda omställningen till ett mer hållbart energisystem globalt.

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Ärendet har ingen direkt koppling till Kungälv kommuns politiska styrdokument.

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

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.

Likt andra kommuner i Göteborgsregionen växer Kungälv invånarantal stadigt. Detta leder till mer trafik i en allt mer förtätad stadsmiljö vilket med rådande förutsättningar är ogynnsamt för luftkvaliteten. I centrala Kungälv har beräkningar visat att miljö kvalitetsnormer riskerar att

överskridas för luft avseende kvävedioxid (Spridningsberäkningar av vägtrafik i Kungälv 2019-01-23). Av den anledningen måste kommunen utreda om överskridande verkligen sker och därför pågår nu mätning.

Forskningsresultat visar att ju tidigare i livet man exponeras, desto mer påverkas till exempel lungfunktionen eftersom luftvägar och lungor är under utveckling och tillväxt. Det betyder att barn är särskilt utsatta i en miljö med höga halter av luftföroreningar. Luftföroreningar påverkar alla men känsliga grupper som redan är sjuka med hjärt- och kärlsjukdomar samt astmatiker eller personer med KOL är särskilt drabbade.

Ekonomisk bedömning

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

Statskontoret menar att det sammantaget inte kommer att innebära några större förändringar i kommunernas kostnader för arbetet med åtgärdsprogrammen. Trots ökad arbetsinsats inom kommunerna som kan behöva lägga mer tid på att identifiera verkningsfulla åtgärder och att beräkna åtgärdernas effekt kommer förslag på ändringar även att underlätta kommunernas arbete. Om kommunerna behöver öka sin arbetsinsats betyder detta att de då inte fullgjorde sina skyldigheter tidigare. Resonemanget ses som förenklat och även om kostnader i absoluta tal kan anses små kommer mindre kommuner uppleva ett relativt sett betydligt större krav på resurser till luftövervakning än tidigare. Att hålla kompetensen inom luftkvalitetsområdet på en god nivå kräver sin arbetsinsats. Om kraven och uppföljningen blir hårdare kommer arbetsinsatsen och tillhörande kostnad att öka på flera enheter inom en kommun.

Förslag till kommunstyrelsen

Kungälv kommun ställer sig bakom Statskontorets fyra förslag till lösningar med förbehåll för de synpunkter som förs fram under verksamhetens bedömning.

Anders Holm
Sektorchef samhälle och utveckling

Expedieras till:
m.remissvar@regeringskansliet.se
johanna.janson@regeringskansliet.se

För kännedom till:
Kristina Franzén
Fredric Norrå
Mikael Svensson
Martin Hollertz