



Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Naturvårdsverkets och Statskontorets rapporter: Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet

(Dnr M2020/00276/K1)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Naturvårdsverkets och Statskontorets respektive rapporter ”Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet”.

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillstyrker de förslag som Naturvårdsverket och Statskontoret lägger i sina respektive rapporter.

EU:s luftkvalitetsdirektiv, luftkvalitetsförordningen och miljöbalken ställer mycket höga krav på vad som ska redovisas i ett åtgärdsprogram för luftkvalitet. För att ta fram ett åtgärdsprogram som uppfyller alla krav på såväl verkningsfulla åtgärder som hög redovisningsgrad, krävs en stor arbetsinsats under ibland flera år, god kunskap om luftföroreningsproblematiken, tillgång till modellverktyg inklusive en emissionsdatabas, konsulttjänster, en omfattande budget och rådgivning över åtgärder som är tillräckligt verkningsfulla. Naturvårdsverkets och Statskontorets förslag skulle underlätta arbetet och förbättra möjligheterna att ta fram mer kompletta åtgärdsprogram. Eftersom några av Naturvårdsverkets förslag även innehåller förebyggande åtgärder samt nationella åtgärder, skulle risken för att kommuner överskrider miljökvalitetsnormen minska och chansen att uppnå miljökvalitetsmålet *Frisk luft* öka.

Statskontorets fyra förslag om att förstärka Naturvårdsverkets roll avseende vägledning och granskning av åtgärdsprogrammen återfinns även bland Naturvårdsverkets förslag. Länsstyrelsen instämmer som sagt i dessa förslag, men vill poängtera att dessa fyra förslag inte är tillräckliga för att täcka de brister som har identifierats avseende programmets innehåll och redovisningsgrad av t.ex. åtgärds- och scenarionodellering samt avseende tillräckligt effektfulla åtgärder för att uppnå miljökvalitetsnormerna.

För att miljökvalitetsnormerna ska uppnås är Länsstyrelsen särskilt angelägen om att en nationell åtgärdsplan införs. Planen behöver bl.a. inkludera de förslag på åtgärder som beskrivs i kapitel 5 i Naturvårdsverkets rapport. Länsstyrelsen ser dessutom mycket positivt på Naturvårdsverkets förslag om en nationell modellering av luftkvalitet i Sveriges kommuner, om en vägledning (Naturvårdsverket och Boverket) för hur luftkvalitet och MKN ska hanteras i planeringsprocessen samt om ökat stöd och vägledning från Naturvårdsverket avseende övervakning av luftkvalitet och i åtgärdsarbetet.

Länsstyrelsen anser att tre viktiga områden saknas i utredningarna:

1. Åtgärder för att minska utsläpp från sjöfart saknas i utredningarna  
Utsläpp från sjöfart försämrar i första hand möjligheten att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i hamnstäder som Göteborg. Inom Göteborgs kommun står utrikes sjöfart för mer än 35 % av kommunens totala utsläpp av kväveoxider. Som jämförelse står vägtransporterna för knappt 25 % av de totala utsläppen i kommunen. Utsläpp från internationell sjöfart och flygtrafik redovisas inte i Sveriges officiella utsläppssiffror och glöms därför ofta bort. I Göteborg är utsläppen från sjöfarten en trolig förklaring till stadens höga bakgrundshalt av kvävedioxid och utgör även ett bidrag till förhöjda halter i närområdena av hamnen och Göta älv<sup>1</sup>.
2. Åtgärder för minskad trafik är svåra att genomföra i tillräcklig omfattning  
Det enda sättet att komma till rätta med höga halter av såväl kvävedioxid som partiklar (PM<sub>10</sub>) är att kraftigt minska trafikmängder på utsatta gator, vägar och leder. Minskade trafikmängder skulle dessutom vara mycket gynnsamt för att uppnå klimatmålen. Åtgärder som reglerar privatbilismen (lätta fordon) och verksamheter (tung fordon) är dock omstridda. Det gör att de åtgärder som har störst möjlighet att minska utsläppen av kväveoxider och partiklar inte genomförs och därmed fortskrider överskridanden i flera svenska tätorter under många år. Problemet berörs i Statskontorets rapport i delarna som beskriver målkonflikter och politiska prioriteringar. Dock saknas förslag på åtgärder för att komma till rätta med problemet.
3. Ökat ekonomiskt stöd till kollektivtrafiken  
Människor behöver transportera sig till och från arbete, skola och fritidsaktiviteter m.m.. En förutsättning för att kunna minska vägtrafiken är en väl utbyggd och fungerande kollektivtrafik till en rimlig kostnad för resenären. En utökad kollektivtrafik skulle även vara mycket gynnsamt för att uppnå klimatmålen. Göteborgsregionens åtgärdsprogram innehåller en åtgärd avseende ökat stöd och utökade möjligheter med stadsmiljöavtal, genom att öka bidragen till kollektivtrafiken. I sin rapport är Statskontoret tveksamma till att använda stadsmiljöavtalen för att förbättra luftkvaliteten. Orsaken anges vara att Trafikverket hanterar dessa avtal och att Statskontoret gör bedömningen att Naturvårdsverket då behöver stötta Trafikverket med luftexpertis, vilket skulle skapa merkostnader. Länsstyrelsen anser dock att fördelarna med ett sådant förslag skulle överväga eventuella merkostnader.

Länsstyrelsen har några synpunkter som är direkt kopplade till rapporterna och dessa redovisas nedan.

---

<sup>1</sup> Mer information om utsläpp från sjöfart finns i Bilaga 2 till Naturvårdsverkets rapport och i Göteborgsregionens reviderade åtgärdsprogram för kvävedioxid.

## Synpunkter på Naturvårdsverkets rapport

### Avsnitt 2.2 – Kontroll av luftkvalitet – nationell modellering

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att tydligt redovisa styrkor, svagheter och användningsområden med den föreslagna nationella modelleringen så att resultaten används till rätt syfte.

Länsstyrelsen instämmer i att en nationell modellering av lufthalter i alla Sveriges tätorter skulle ge ett stort mervärde till Sveriges luftvårdsarbete och vara ett mycket värdefullt stöd till kommuner och luftvårdsförbund. Den aktuella modellen är SMHI:s modell SIMAIR som har goda möjligheter att utvecklas för att ge tillförlitliga och användbara resultat för många vanligt förekommande förutsättningar i svenska tätorter. Det finns dock en mängd olika luftkvalitetsmodeller som tagits fram för olika syften och som är anpassade för att beräkna lufthalter under olika typer av förutsättningar. Länsstyrelsen anser därför att det tydligt behöver framgå under vilka förutsättningar SIMAIR ger goda resultat och när det kan finnas behov av att använda en annan modell för att få bra resultat för det tänkta syftet med en spridningsberäkning<sup>2</sup>. Ett exempel kan vara vid modellering av lufthalter vid nybyggnation av större kvarter invid starkt trafikerade gator och leder. I sådana fall är det inte alltid tillräckligt att endast använda en gaturumsmodell som SIMAIR, då kan det behövas en 3D-modell där det går att bygga upp hela kvarter för att få relevanta resultat.

### Avsnitt 3.2 – Åtgärdsprogram – ofullständiga åtgärdsprogram

Naturvårdsverket vill få möjligheten att bedöma om fastställda åtgärdsprogram är tillräckliga för att klara miljö kvalitetsnormen. I annat fall ska frågan om behov av ytterligare åtgärder lämnas till regeringen. Länsstyrelsen har inte något att invända emot förslaget utan anser snarare att det i många fall kan vara positivt. Dock anser Länsstyrelsen att den kommun eller länsstyrelse som fastställer ett åtgärdsprogram, i de fall som den själv gör bedömningen att egen rådighet saknas för att besluta om nödvändiga åtgärder, behöver ha möjligheten att lyfta problemet till lämplig instans.

### Avsnitt 3.3 – Åtgärdsprogram – utökad stödjande funktion

Länsstyrelsen anser att det är mycket positivt om Naturvårdsverket ges möjlighet att utöka sin stödjande funktion för att ta fram och genomföra åtgärdsprogram. Brister som har identifierats i åtgärdsprogram är bl.a. avsaknad av redovisningar av effekter, synergier och samhällsekonomiska analyser av olika åtgärder. Länsstyrelsen erfar att dessa bedömningar är relativt enkla för en viss typ av åtgärder, men mycket komplexa för åtgärder som inkluderar en analys av hur samhället agerar utifrån åtgärdens förutsättningar. Exempel på sådana åtgärder kan vara miljözon för lätta fordon eller trängselskatt.

På samma sätt är det komplicerat att göra en samhällsekonomisk analys av åtgärder som medför omställningskostnader för ändrat beteende eller ökade utsläpp på andra platser samt nyttor som minskade sjukvårdskostnader genom minskad exponering för luftföroreningar. Länsstyrelsen anser att den stödjande funktionen skulle göra

---

<sup>2</sup> Rapport från SMHI och GU som jämfört resultat för olika scenarier och platser mellan några olika modeller, bl.a. SIMAIR: Haeger-Eugensson M, Andersson S och Kindell S. (2018). Modellering av luftkvalitet i markplan i tätbebyggda områden - jämförelse mellan en CFD- och OSM-modell samt två Gaussiska modeller. Göteborgs universitet, rapport C124, ISSN 1400-383X.

störst nytta om fokus lades på att vägleda hur svårbedömda åtgärder, kostnader och nyttor ska hanteras, kvantifieras och värderas.

#### **Avsnitt 3.4 – Åtgärdsprogram – årlig redovisning**

Den årliga redovisningen av arbetet med åtgärdsprogram enligt länsstyrelsernas regleringsbrev bör enligt förslaget ersättas med en redovisning från den som har fastställt åtgärdsprogrammet till Naturvårdsverket. Länsstyrelsernas redovisning av uppdragen i regleringsbrevet ska i dag hållas kort, vilket kan vara en förklaring till att redovisningarna är ofullständiga. Det kan därför vara positivt om redovisningen i stället går till Naturvårdsverket, då den kan bli mer fullständig. Omfattningen och ambitionsnivån av en sådan redovisning kan variera från en enkel tabell till en hel rapport fylld med olika utredningar. Då rapporteringen till Naturvårdsverket föreslås göras varje år, anser Länsstyrelsen att det är mycket viktigt att sätta en rimlig nivå på rapporteringen, både utifrån arbetsinsats och kostnad.

#### **Avsnitt 3.5 – Åtgärdsprogram – nationellt modelleringsverktyg**

Naturvårdsverket bedömer att ett nationellt modelleringsverktyg skulle kunna åtgärda bristerna i flertalet åtgärdsprogram avseende analyser och effekter av olika åtgärder. Länsstyrelsen anser att det är ett utmärkt förslag att ge samtliga kommer tillgång till modellverktyget SIMAIR. Det är även utmärkt om SIMAIR kan utvecklas så att modellen kan ge nödvändiga uppgifter till åtgärdsprogram.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget göra medskicket att det inte alltid räcker med endast en spridningsmodell för att kunna välja de mest lämpliga och kostnadseffektiva åtgärderna. För större åtgärder, t.ex. miljözoner, ligger sannolikt det stora arbetet i att utreda hur åtgärden ska utformas, hur utformningen påverkar människors beteende, hur trafiken antas förändras avseende såväl flöden, som teknik m.m. Modelleringen av lufthalterna blir då det sista steget efter en lång rad utredningar som bl.a. behöver ta fram indata till modelleringen. För att göra gedigna problem- och åtgärdsanalyser räcker det inte alltid med en spridningsmodell, det kan behövas fler verktyg och mer kunskap där utförarna av åtgärdsprogram kan behöva vägledning.

#### **Avsnitt 5.4 – Utsläppsdifferentierad trängselskatt**

Länsstyrelsen är positiv till en utsläppsdifferentierad trängselskatt för statliga vägar. En sådan utredning och åtgärd har efterfrågats i det reviderade åtgärdsprogrammet för kvävedioxid i Göteborgsregionen. Större delen av de exempel som Naturvårdsverket beskriver rör olika typer av lätta fordon. I underlagsberäkningarna för Göteborgsregionens åtgärdsprogram identifierades de tunga fordonen som det största problemet till överskridande längs de statliga vägarna genom Göteborg och Mölndal. Länsstyrelsen uppmanar därför till att en miljödifferentierad trängselskatt behöver fokusera på de tunga fordonen.

#### **Synpunkter på Statskontorets rapport**

##### **Avsnitt 6.5 – Mer långtgående insatser – fastställelse av åtgärdsprogram**

Statskontoret diskuterar möjligheten att låta en högre instans än kommunerna fastställa åtgärdsprogram för att åstadkomma verkningsfulla åtgärdsprogram. Statskontoret bedömer att länsstyrelserna är den myndighet som är bäst lämpade att fastställa åtgärdsprogrammen och säkerställa att de är tillräckliga för att följa miljökvalitetsnormerna. Länsstyrelsen vill i sammanhanget påminna om att det är kommunerna och regeringen som i första hand har rådighet över åtgärder som styr trafik

och transporter, vilket är de viktigaste källorna att åtgärda för att följa miljö kvalitetsnormerna. Länsstyrelserna kan ha ett samordnande ansvar för ett åtgärdsprogram, men saknar egen rådighet över åtgärder för att minska utsläppen av luftföroreningar.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze. Föredragande var luftvårdsexperten Annika Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet medverkade även miljöskyddsdirektören Ulrika Samuelsson.

Lisbeth Schultze

Annika Svensson

*Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*