



Ledamöter och ersättare

KOMMUNSTYRELSEN

Tid måndag 6 oktober 2025 kl. 13:15**Plats** Stadshuset, våning 9

Upprop

Val av justerare

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt	Rubrik	Ärendenr	Sida
1	Information om plan för service på landsbygden	2025/1307	3
2	Delegationsbeslut till kommunstyrelsen 2025-10-06	2025/249	4 - 8
3	Meddelanden till kommunstyrelsen 2025-10-06	2025/844	9 - 10
4	Kurser och konferenser 2025-10-06	2025/845	11
5	KS-Räddningstjänsten Delårsuppföljning januari-augusti 2025	2025/1465	12 - 26
6	Kommundirektörens rapport 2025-10-06	2025/1532	27
7	Finansrapport september 2025	2025/1533	28
8	Strukturplan Sävast - Sunderbyn	2025/816	29 - 113
9	Remiss Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet	2025/1137	114 - 262
10	Remiss avseende Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)	2025/1059	263 - 306
11	Remiss avseende promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling	2025/1146	307 - 331



12	Motion (L) bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen	2023/1708	332 - 351
13	Bildande av naturreservatet Porsöberget	2025/1104	352 - 396
14	Grundläggande granskning av kommunstyrelsens egna verksamheter och nämnder 2024	2024/1873	397 - 435
15	Kompetensförsörjningsstrategi	2025/1180	436 - 447
16	Uppdragsbeskrivning Kommunhälsan 2025-2027	2025/1179	448 - 455
17	Policy för användning av artificiell intelligens, AI	2025/1159	456 - 470
18	Information om internkontroll, 30 minuter	2025/1534	471



Information om plan för service på landsbygden

Ärendenr 2025/1307-2.1.0.1

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen delges information om plan för service på landsbygden.

Delegationsbeslut till kommunstyrelsen 2025-10-06

Ärendenr 2025/249-1.3.2.4

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att godkänna redovisningen av anmälda delegationsbeslut.

Beskrivning av ärendet

Beslut fattade på delegation ska anmälas till kommunstyrelsen på nästföljande sammanträde. Följande beslut redovisas enligt gällande delegationsordning:

Delegat	Beslutsdatum
Samhällsbyggnadsutskottet KLF Hid.nr 2025.10139 Detaljplaneprogram för Luleå Centralstation och Östra Stranden	2025-09-22
Kommunstyrelsens ordförande KLF Hid.nr 2025.9243 Delegationsbeslut vid upphandling av Tekniska konsulter inom besiktning brand- och utrymningslarm, boende- och vattensprinkler, gassläcksanläggningar samt kökssläcksystem	2025-06-23
KLF Hid.nr 2025.9590 Delegationsbeslut upphandling Konsultstöd statistiska sammanställningar, Avtalsvärdet uppskattas till ca 2 000 000 kr	2025-08-08
KLF Hid.nr 2025.9186 Delegationsbeslut avseende svar på remiss Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner	2025-08-29
KLF Hid.nr 2025.10021 Delegationsbeslut Upphandling Skärgårdstjänster, maxvärde 12 000 000 SEK	2025-08-18
KLF Hid.nr 2025.9424 Delegationsbeslut riktlinje för debitering och kravverksamhet för Luleå kommun	2025-09-03

KLF Hid.nr 2025.10087 Delegationsbeslut avseende Fredrik Hanssons medverkan vid Logistikdag Norr 12 november 2025	2025-09-22
KLF Hid.nr 2025.10088 Delegationsbeslut avseende Fredrik Hanssons medverkan vid Logistikdag Norr 12 november 2025	2025-09-252
Kommundirektör KLF Hid.nr 2025.9814 Delegationsbeslut elitsponsring Luleå Hockey SDHL 2025, 150 000 SEK	2025-09-10
KLF Hid.nr 2025.9815 Delegationsbeslut elitsponsring Luleå Hockey SHL 2025, 150 000 SEK	2025-09-10
KLF Hid.nr 2025.9816 Delegationsbeslut elitsponsring Luleå Hockey SHL 2025, 150 000 SEK	2025-09-10
KLF Hid.nr 2025.9818 Delegationsbeslut elitsponsring BC Luleå 2025, 150 000 SEK	2025-09-10
Förhandlingschef KLF Hid.nr 2025.9941 Delegationsbeslut avseende förhandlingsskyldighet, förändring av verksamhet, brott mot MBL	2025-09-17
Inköpschef KLF Hid.nr 2025.10069 Delegationsbeslut avseende upphandling Material för hälsa och rörelse - delområde Friluftsliv & Vintersport samt Bad och Sim, uppskattat avtalsvärde 400 000 SEK	2025-09-19
Mark- och exploateringschef KLF Hid.nr 2025.9228 Delegationsbeslut juli 2025 avseende godkända arrendeavgifter	2025-09-02
KLF Hid.nr 2025.9229 Delegationsbeslut augusti 2025 avseende godkända arrendeavgifter	2025-09-02

KLF Hid.nr 2025.9225 Delegationsbeslut juli tomträttsavgäld 2025	2025-09-02
KLF Hid.nr 2025.9226 Delegationsbeslut augusti tomträttsavgäld 2025	2025-09-02
Samordnare för minoritetsspråk KLF Hid.nr 2025.9483 Delegationsbeslut avseende ansökan om bidrag Lule-Boden sameförening	2025-09-04
Kommunarkivarierna KLF Hid.nr 2025.10025 Delegationsbeslut om att överta handlingar för slutarkivering	2025-09-18
Räddningstjänsten KLF Hid.nr 2025.9083 Yttrande avseende bygglovsansökan, befintlig villa byggs om invändigt för att få fyra lägenheter totalt	2025-08-29
KLF Hid.nr 2025.9089 Yttrande avseende ansökan om tillstånd för allmän tillställ- ning, Kulturarvsdag i Gammelstad	2025-08-29
KLF Hid.nr 2025.9145 Beslut om föreläggande enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO), Hotell Gammelstads Gästhem, Gamla Bodenvägen, Gammelstaden	2025-08-29
KLF Hid.nr 2025.9179 Beslut om föreläggande enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) Borgmästarskolan, Framnäsgatan, Kristallen	2025-08-29
KLF Hid.nr 2025.9230 Beslut om tillstånd för hantering av brandfarlig vara, Swerim AB, Arontorpsvägen, Svartösten	2025-09-02
KLF Hid.nr 2025.9392 Yttrande avseende ansökan om tillstånd för mässa, Universi- tetet hus C och B, Porsön	2025-09-03
KLF Hid.nr 2025.9531 Yttrande enligt Plan och bygglagen avseende bygglovsansö-	2025-09-05

kan Bergskolan, Bergnäset

KLF Hid.nr 2025.9567 2025-09-05

Yttrande avseende bygglovsansökan - Nybyggnad av sol-cellsanläggning, Hertsön

KLF Hid.nr 2025.9633 2025-09-08

Yttrande avseende bygglovsansökan - Nybyggnad av cistern, Storheden

KLF Hid.nr 2025.9795 2025-09-11

Beslut om föreläggande enligt Lagen om skydd mot olyckor Furuparksskolan, Östergatan, Konsumenten

KLF Hid.nr 2025.8913 2025-09-11

Yttrande enligt ordningslagen avseende tillstånd för idrottsevenemang, Luleå Energi Arena, Bastugatan, Bävern

KLF Hid.nr 2025.9855 2025-09-15

Yttrande enligt alkohollagen avseende ansökan om stadigvarande serveringstillstånd, Indiska grytan, Storgatan, Innerstaden

KLF Hid.nr 2025.9856 2025-09-15

Yttrande enligt plan och bygglagen avseende bygglovsansökan för nybyggnad av flerbostadshus, Kronan

KLF Hid.nr 2025.9857 2025-09-15

Beslut om egensotning, Alvik

KLF Hid.nr 2025.9870 2025-09-15

Yttrande enligt ordningslagen avseende ansökan om tillstånd för idrottsevenemang, Luleå Energi Arena, Bastugatan, Bävern

KLF Hid.nr 2025.9957 2025-09-17

Yttrande avseende ansökan om tillstånd för konsert, Ebeneser Kulturcentrum, Skomakargatan, Hunden

KLF Hid.nr 2025.9958 2025-09-17

Yttrande avseende ansökan om tillstånd för konsert, Ebeneser Kulturcentrum, Skomakargatan, Hunden

KLF Hid.nr 2025.9959 2025-09-17



Yttrande avseende ansökan om tillstånd för konsert, Ebeneser Kulturcentrum, Skomakargatan, Hunden

KLF Hid.nr 2025.9987 2025-09-17
Beslut om avslut av ärende avseende tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) Storskiftets förskola, Lagaskiftesvägen, Sunderbyn

KLF Hid.nr 2025.10075 2025-09-22
Yttrande avseende ansökan om tillstånd enligt ordningslagen för marknad. Arcushallen, Arcusvägen, Karlsvik

KLF Hid.nr 2025.10095 2025-09-22
Yttrande avseende bygglovsansökan nybyggnad av radhus/kedjehus, Kronan

KLF Hid.nr 2025.10097 2025-09-22
Yttrande avseende bygglovsansökan nybyggnad av 7st radhus, Kronan

KLF Hid.nr 2025.10098 2025-09-22
Yttrande avseende ansökan om tillstånd för Jazzkonsert, Ebeneser Kulturcentrum, Skomakargatan, Hunden

KLF Hid.nr 2025.10116 2025-09-23
Yttrande enligt ordningslagen avseende ansökan om tillstånd för danstillställning, O'Learys Bowling & Bar, Västra Varvgatan, Kajan

Meddelanden till kommunstyrelsen 2025-10-06

Ärendenr 2025/844-2.1.0.1

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att lägga redovisade meddelanden till handlingarna.

Beskrivning av ärendet

Följande meddelanden redovisas:

Avsändare	Ämne
Klimat- och näringslivsdepartementet 2025-08-06	KLF 2025/1263- 1.3.1.5 Remiss av betänkandet Bättre förutsättningar för klimatanpassning (SOU 2025:51), besvaras inte då Luleå kommun inte är remissinstans.
Tillväxtverket 2025-08-29	KLF Hid.nr 2025.9345 Beslut om område av riksintresse för industriell produktion – område för anläggningar för stålverk i Luleå, Luleå kommun, Norrbottens län
Energikontor Norr AB 2025-09-01	KLF Hid.nr 2025.9176 Uppföljning av ägardirektiv för Energikontor Norr 2025
BD Pop AB 2025-09-01	KLF Hid.nr 2025.9177 Uppföljning av ägardirektiv för BD Pop AB 2025
Invandrarrådet 2025-09-10	KLF Hid.nr 2025.9752 Minnesanteckningar Invandrarrådet 2025-09-10
Länsstyrelsen Norrbotten 2025-09-11	KLF Hid.nr 2025.9839 Beslut om tillstånd till ingrepp i fornlämnning i Gammelstads Kyrkstad
Fremia 2025-09-16	KLF 2025/1479-1.2.3.2 Fremiabarometern om förutsättningarna

	för idéburna verksamheter och civilsamhället
Förvaltningsrätten i Luleå 2025-09-16	KLF Hid.nr 2025.9932 Dom i mål 1245-25, att avslå överklagandet av kommunfullmäktigebeslut avseende Luleåförslaget: Behov av fartgupp Sunderbyvägen
Nätverket Stoppa Megaförskolan 2025-09-22	KLF Hid.nr 2025.10107 Den svenska megaförskolan- En kritisk rapport utifrån vittnesmål, forskning och barnhälsa
Samhällsbyggnadsutskottet 2025-09-22	KLF 2025/454 – 2.1.0.1 Information om lägesrapport Lulebo 2025
Samhällsbyggnadsutskottet 2025-09-22	KLF 2025/1412 – 3.6.4.3 Information om kunskapsunderlag och vägledning för kulturmiljöer
Samhällsbyggnadsutskottet 2025-09-22	KLF 2025/1427 – 2.1.0.1 Information om aktuella frågor och planläge 2025-09-22

Kurser och konferenser 2025-10-06

Ärendenr 2025/845-2.1.0.1

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att lägga redovisade kurser och konferenser till handlingarna.

Beskrivning av ärendet

Följande kurser och konferenser redovisas:

Avsändare	Ämne
Sveriges kommuner och regioner; SKR 2025-09-01	KLF Hid.nr 2025.9187 Inbjudan till evenemanget Rakel släcks- inför införandet av nästa samhällsviktiga kommunikationsnät SWEN (Swedish Emergency Network), webbsänt 2025-10-08
Sveriges kommuner och regioner; SKR 2025-09-08	KLF Hid.nr 2025.9568 Inbjudan till Öppen hearing om pågående initiativ inom Handslaget 8 oktober 2025, Digitalt
Sveriges Kommuner och Regioner 2025-09-12	KLF Hid.nr 2025.9840 Inbjudan till Politikernas trygghetsundersökning 2025
Sveriges kommuner och regioner, SKR 2025-09-16	KLF Hid.nr 2025.9915 Inbjudan till konferensen Turism som utvecklingskraft- om besöksnäringens roll i en osäker tid, 2025-12-03 i Stockholm

KS-Räddningstjänstens delårsuppföljning 31 augusti 2025

Ärendenr 2025/1465-2.4.0.2

Räddningstjänstens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att godkänna KS-Räddningstjänstens delårsuppföljning per den 31 augusti 2025.

Sammanfattning av ärendet

Räddningstjänsten har upprättat delårsuppföljning per den 31 augusti 2025.

Viktiga händelser

Flera omfattande bränder har under perioden drabbat Luleå, bland annat en mycket omfattande brand på ett parkeringsgarage på Kallkällan, där ett 40-tal fordon totalskadades. Brandutvecklingen var mycket snabb, med en enorm energi och utan en kylande insats mot närliggande takfot tillsammans med tursam vindriktning, så hade kanske också flerfamiljshuset gått åt. Även en stor brand på Hotell Amber, en äldre träbyggnad i centrala Luleå lyckades räddningstjänsten släcka, trots omfattande inledande brand.

Det varma och långvarigt torra vädret mitt i sommaren har varit underbart för de som haft semester och det skickade Luleå upp på tronen i solligan under slutet av juli, men samtidigt så drabbades särskilt norra Norrland av en större mängd skogsbränder. Bränderna blev fler i inlandet än i kustbandet.

I samarbete med Länsstyrelserna fattades beslut om länsövergripande och samkoordinerat eldningsförbud både i Västerbotten och Norrbotten. Räddningstjänsten bedrev gemensam ledning av dessa bränder i närmare två veckor, med en stab i räddningscentralen Luleå. Dock är räddningstjänstorganisationerna i de Norr- och Västerbottniska kommunerna mycket små rent personellt. Det tog slut personal och brandbilar ganska fort och det har saknats ledningspersonal och uthållighet även i stabsledningen. Belastningen har krävt långt fler resurser än vad räddningstjänsten normalt disponerar och har genomförts med omfattande samverkan bland annat med, MSB, Kustbevakningen, Försvarmakten och Hemvärnet, frivilliga, räddningspersonal inom vårt räddningsledningssystem och från grannarna i Medelpad, Jämtland, Väster-norrland och Västerbotten. Den kraftigt ökade belastningen med skogsbränder kommer att märkas ekonomiskt under hösten när kostnaderna sammanställts.

Tyvärr har flera fordonsskador och haverier på utrustning skett under perioden och av det följer kostsamma reparationer på dyr utrustning.

Under våren har Kulturskolan i samverkan med Räddningstjänsten genomfört en föreställning "Elden är lös" för elever i årskurs två. Föreställningen innehöll en brand och skyddsutbildning och var mycket uppskattat.

På RUC har utbildningen GRIB, Grundläggande utbildning för räddningsman i beredskap, genomförts. Under 2025 så har utbildningen genomförts med en större del av distansutbildning. Räddningstjänst har fått detta uppdrag och kommer att genomföra GRIB under de närmaste tre åren.

Det är ett ökat tryck på sektionen Myndighet med anledning av att Framtidens Luleå, Luleå Industripark och Hertsöheden är på gång vilket har medfört att det är svårt att hinna med planerade tillsyner och viss omprioritering har gjorts.

En ny chef till sektionen Räddningstjänstens utbildningscentrum har rekryterats i april.

Med anledning av den tillsyn som MSB genomförde under 2024 på ledningssystemet Räddsam Nord har ett förslag på utökad organisation till 2026 tagits fram. Tillsynen innebar ett föreläggande om att öka kapaciteten i räddningscentralen senast till 2026. Mer personal kommer innebära en högre kostnad för räddningsledningssystemets drift.

Automatlarmsprojektet omfattar ett omtag med att teckna nya avtal med befintliga kunder samt ta emot nya förfrågningar genom SOS Alarm. I projektet har räddningstjänsten även varit med att upphandla ett digitalt nyckelsystem som användas för tillträde till automatlarmsobjekten. Tecknande av nya avtal samt installation av digitala nyckelsystemet på samtliga av de 340 objekt som omfattas i projektet löper framåt. I projektet arbetar nu två handläggare med handläggning av dessa ärenden.

Räddningstjänsten har tecknat ett så kallat räddningstjänstavtal under 2024 med företaget SMC, Släckmedelscentralen, som verkar för att det ska finnas särskild förmåga att släcka bränder i olje- och bensincisterner i landet. Luleå är den nordligaste depån av fem som på avtal står till förfogande med särskild utrustning och utbildning för att skydda norra Norrlands anslutna oljedepåer mot brand. Utbildning av förmågan kommer fortsätta under 2025.

Utbildning för medarbetarna i "Krigets kontext" har fortsatt under 2025. Syftet med utbildningsinsatsen är att stärka det civila försvaret, och i utsträckningen totalförsvareffekten, genom att höja förmågan för befintlig personal inom den kommunala räddningstjänsten. Räddningstjänstens samtliga medarbetare ska genomgå utbildningen.



Under 2024 har en fristående konsultfirma utrett förutsättningarna för att slå samman räddningstjänsterna mellan flera kommuner. Det är Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Boden, Luleå, Skellefteå och Umeåregionens brandförsvär som har beställt gemensam utredning. Utredningen har presenterats för kommunpolitiker under 2024.

En förfrågan har ställts från Gällivare kommun i april 2025 till samtliga räddningstjänster i ledningssystemet Räddsam Nord om att ingå i en fördjupad utredning av gemensam organisation för räddningstjänst. Det har tagits upp som ett ärende till politiken under våren 2025.

Verksamhetens måluppföljning

Räddningstjänsten har fem mål varav tre är helt genomförda och de övriga är påbörjade.

Ekonomi

T o m 2025-08-31 så är avvikelserna mot budget -1,3 mkr för räddningstjänsten på total nivå. Prognosen överensstämmer mot budget.

Dialog

Någon dialog har inte hållits då detta är en återrapport.

Beslutsunderlag

- KS-Räddningstjänstens delårsuppföljning 31 augusti 2025, KLF Hid: 2025.9854

Mikael Andersson
Räddningsdirektör

Beslutet skickas till

Räddningstjänsten

Delårsuppföljning januari-augusti 2025

KS-Räddningstjänst

Innehållsförteckning

1 Inledning	2
2 Måluppföljning	5
2.1 Prognos måluppfyllelse	5
2.2 Utredningsuppdrag	9
3 Ekonomisk redovisning	10
3.1 Driftsredovisning med prognos för helår	10
3.2 Investeringsredovisning med prognos för helår	10

1 Inledning

Viktiga händelser

Flera omfattande bränder har under perioden drabbat Luleå, bland annat en mycket omfattande brand på ett parkeringsgarage på Kallkällan, där ett 40-tal fordon totalskadades. Brandutvecklingen var mycket snabb, med en enorm energi och utan en kylande insats mot närliggande takfot tillsammans med tursam vindriktning, så hade kanske också flerfamiljshuset gått åt. Även en stor brand på Hotell Amber, en äldre träbyggnad i centrala Luleå lyckades räddningstjänsten släcka, trots omfattande inledande brand.

Det varma och långvarigt torra vädret mitt i sommaren har varit underbart för de som haft semester och det skickade Luleå upp på tronen i solligan under slutet av juli, men samtidigt så drabbades särskilt norra Norrland av en större mängd skogsbränder. Bränderna blev fler i inlandet än i kustbandet. I samarbete med Länsstyrelserna fattades beslut om länsövergripande och samkoordinerat eldningsförbud både i Västerbotten och Norrbotten. Räddningstjänsten bedrev gemensam ledning av dessa bränder i närmare två veckor, med en stab i räddningscentralen Luleå. Dock är räddningstjänstorganisationerna i de Norr- och Västerbottniska kommunerna mycket små rent personellt. Det tog slut personal och brandbilar ganska fort och det har saknats ledningspersonal och uthållighet även i stabsledningen. Belastningen har krävt långt fler resurser än vad räddningstjänsten normalt disponerar och har genomförts med omfattande samverkan bland annat med, MSB, Kustbevakningen, Försvarmakten och Hemvärnet, frivilliga, räddningspersonal inom vårt räddningsledningssystem och från grannarna i Medelpad, Jämtland, Västernorrland och Västerbotten. Den kraftigt ökade belastningen med skogsbränder kommer att märkas ekonomiskt under hösten när kostnaderna sammanställs.

Tyvärr har flera fordonsskador och haverier på utrustning skett under perioden och av det följer kostsamma reparationer på dyr utrustning.

Under våren har Kulturskolan i samverkan med Räddningstjänsten genomfört en föreställning "Elden är lös" för elever i årskurs två. Föreställningen innehöll en brand och skyddsutbildning och var mycket uppskattat.

På RUC har utbildningen GRIB, Grundläggande utbildning för räddningsman i beredskap, genomförts. Under 2025 så har utbildningen genomförts med en större del av distansutbildning. Räddningstjänst har fått detta uppdrag och kommer att genomföra GRIB under de närmaste tre åren.

Det är ett ökat tryck på sektionen Myndighet med anledning av att Framtidens Luleå, Luleå Industripark och Hertsöheden är på gång vilket har medfört att det är svårt att hinna med planerade tillsyner och viss omprioritering har gjorts.

En ny chef till sektionen Räddningstjänstens utbildningscentrum har rekryterats i april.

Med anledning av den tillsyn som MSB genomförde under 2024 på ledningssystemet Räddsam Nord har ett förslag på utökad organisation till 2026 tagits fram. Tillsynen innebar ett föreläggande om att öka kapaciteten i räddningscentralen senast till 2026. Mer personal kommer innebära en högre kostnad för räddningsledningssystemets drift.

Automatlarmsprojektet omfattar ett omtag med att teckna nya avtal med befintliga kunder samt ta emot nya förfrågningar genom SOS Alarm. I projektet har räddningstjänsten även varit med att upphandla ett digitalt nyckelsystem som användas för tillträde till automatlarmsobjekten. Tecknande av nya avtal samt installation av digitala nyckelsystemet på samtliga av de 340 objekt som omfattas i projektet löper framåt. I projektet arbetar nu två handläggare med handläggning av dessa ärenden.

Räddningstjänsten har tecknat ett så kallat räddningstjänstavtal under 2024 med företaget SMC, Släckmedelscentralen, som verkar för att det ska finnas särskild förmåga att släcka bränder i olje- och bensincisterner i landet. Luleå är den nordligaste depån av fem som på avtal står till förfogande med särskild utrustning och utbildning för att skydda norra Norrlands anslutna oljedepåer mot brand. Utbildning av förmågan kommer fortsätta under 2025.

Utbildning för medarbetarna i "Krigets kontext" har fortsatt under 2025. Syftet med utbildningsinsatsen är att stärka det civila försvaret, och i utsträckningen totalförsvareffekten, genom att höja förmågan för befintlig personal inom den kommunala räddningstjänsten. Räddningstjänstens samtliga medarbetare ska genomgå utbildningen.

Under 2024 har en fristående konsultfirma utrett förutsättningarna för att slå samman räddningstjänsterna mellan flera kommuner. Det är Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Boden, Luleå, Skellefteå och Umeåregionens brandförsvaret som har beställt gemensam utredning. Utredningen har presenterats för kommunpolitiker under 2024.

En förfrågan har ställts från Gällivare kommun i april 2025 till samtliga räddningstjänster i ledningssystemet Räddsam Nord om att ingå i en fördjupad utredning av gemensam organisation för räddningstjänst. Det har tagits upp som ett ärende till politiken under våren 2025.

Verksamhetens måluppföljning

Räddningstjänsten har fem mål varav tre är helt genomförda och de övriga är påbörjade.

Ekonomi

T o m 2025-08-31 så är avvikelsen mot budget -1,3 mkr för räddningstjänsten på total nivå. Prognosen överensstämmer mot budget.

2 Måluppföljning

Definition av symboler:

-  Ej uppfyllt – Målet kommer inte att nås
-  Delvis uppfyllt – Det är stor risk att målet inte kommer att nås
-  I hög grad uppfyllt – Det är osäkert om målet kommer att nås
-  Helt uppfyllt – Målet kommer att nås/har uppnåtts

2.1 Prognos måluppfyllelse

Nämndsmål	Bedömning
Utveckla räddningstjänstens förmåga vid insatser	
Möjliggöra för industrins etablering i Luleå	
Öka tryggheten och kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås invånare	
Räddningstjänstens verksamhet ska vara robust vid störda förhållanden och ha god resiliens förmåga	
Förbättra kommunikation och förståelse vid myndighetsutövning	

KF:s prioriterade område och nämndsmål	Bedömning	Trend
Välfungerande vardag för alla		
Utveckla räddningstjänstens förmåga vid insatser		↗
Beskrivning: Lag om skydd mot olyckor anger att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Utifrån det pågår ständigt utveckling och kvalitetssäkring av räddningstjänstens förmåga. Räddningstjänsten avser under 2025 stärka förmågan att leda räddningsinsatser, att planera för att minska tiden till räddningsinsats påbörjas i Sörbyarna samt att verka för att bredda uppdraget jämnt emot medborgaren. De planer som finns för ett växande Luleå kommer också att påverka den andel invånare i Luleå som nås av insats inom 10 minuter. 2017 uppgick den till 82 % och med placeringen av den nya Räddningsstationen på Risslan så uppgår den till 70% fr o m år 2021. År 2017 fanns även en brandstation i Gammelstad vilket förklarar den högre procentsatsen. På sikt kan ett växande Luleå innebära att räddningstjänsten kan komma att behöva utöka sin verksamhet om man vill behålla den nuvarande andelen invånare som nås av en insats inom 10 minuter.		

Mer Luleå för fler luleåbor		
Möjliggöra för industrins etablering i Luleå		→
Beskrivning: Räddningstjänsten deltar i säkerhetsövningar, planering av etablering, tillståndprocesser, byggprocesser samt remisser för att svara mot de behov som finns inför de kommande industrisatsningarna samt bostadsbyggandet. Även förmågan i räddningsinsatserna måste anpassas till de nya industrierna samt de behov som ökat bostadsbyggande medför.		
Trygg i Luleå		
Öka tryggheten och kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås invånare		-
Beskrivning: Räddningstjänsten arbetar för att öka kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås invånare och fokus är på utsatta grupper samt barn och ungdomar. Därför riktas informationsinsatser främst till dessa grupper.		
Räddningstjänstens verksamhet ska vara robust vid störda förhållanden och ha god resilient förmåga		-
Beskrivning: När omvärlden förändras så förändras förutsättningarna för att bedriva räddningstjänst på det sätt som tidigare har skett. Därför satsar räddningstjänsten på att stärka förmågan till övergripande ledning i ledningscentralen vid eventuell komplex/omfattande händelse eller vid flera larm. Räddningstjänstens verksamhet ska också vara robust vid störda förhållanden och ha god resilient förmåga.		
Blomstrande näringsliv		
Förbättra kommunikation och förståelse vid myndighetsutövning		-
Beskrivning: Det prioriterade områdets syfte är att bl a att Luleå kommun ska värna om ett gott företagsklimat. För räddningstjänsten del så är det främst genom myndighetsutövningen som företag kommer i kontakt med räddningstjänsten. Räddningstjänsten har därför mål om att förbättra kommunikationen och förståelsen vid myndighetsutövning.		

Uppföljning av nämndsmål	Bedömning
Utveckla räddningstjänstens förmåga vid insatser	
Beskrivning: Lag om skydd mot olyckor anger att räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Utifrån det pågår ständigt utveckling och kvalitetssäkring av räddningstjänstens förmåga. Räddningstjänsten avser under 2025 stärka förmågan att leda räddningsinsatser, att planera för att minska tiden till räddningsinsats påbörjas i Sörbyarna samt att verka för att bredda uppdraget jämnt emot medborgaren. De planer som finns för ett växande Luleå kommer också att påverka den andel invånare i Luleå som nås	

av insats inom 10 minuter. 2017 uppgick den till 82 % och med placeringen av den nya Räddningsstationen på Risslan så uppgår den till 70% fr o m år 2021. År 2017 fanns även en brandstation i Gammelstad vilket förklarar den högre procentsatsen. På sikt kan ett växande Luleå innebära att räddningstjänsten kan komma att behöva utöka sin verksamhet om man vill behålla den nuvarande andelen invånare som nås av en insats inom 10 minuter.

Kommentar:

Räddningstjänsten har inlett arbete med FIP (Första Insats Person) i Råneå och planerar för FIP i Antnäs under 2026. Under hösten planeras för en pilot för CIP-förmåga, (Civil Insats Person). Vidare har SMC-verksamheten, dvs förmåga att släcka oljecisterner, införlivats till i full drift under året. Räddningstjänsten utbildar under hösten för utvecklad förmåga för livräddning vid drunkning.

Möjliggöra för industrins etablering i Luleå



Beskrivning:

Räddningstjänsten deltar i säkerhetsprovningar, planering av etablering, tillståndprocesser, byggprocesser samt remisser för att svara mot de behov som finns inför de kommande industrisatsningarna samt bostadsbyggandet. Även förmågan i räddningsinsatserna måste anpassas till de nya industrierna samt de behov som ökat bostadsbyggande medför.

Kommentar:

Industrins etablering i Luleå är krävande för räddningstjänsten. Av det följer en ökad mängd komplicerade ärenden som är mycket tidskrävande. Räddningstjänsten har prioriterat att kunna svara till de företag och myndigheter som är del av dessa större processer, men på bekostnad av den normala tillsynsverksamheten.

Öka tryggheten och kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås invånare



Beskrivning:

Räddningstjänsten arbetar för att öka kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås invånare och fokus är på utsatta grupper samt barn och ungdomar. Därför riktas informationsinsatser främst till dessa grupper.

Kommentar:

Räddningstjänsten genomför de planerade aktiviteterna och publicerar information om brand och säkerhet i enlighet med verksamhetsplan. Kulturskolan genomför årligen en teaterföreställning tillsammans med räddningstjänsten för elever i årskurs två. Teatern genomförs på Räddningsstationen. Föreställningen innehåller information om brand och säkerhet och är mycket uppskattad av eleverna. 767 elever besökte och såg föreställningarna under våren. Årligen ges information till elever i årskurs 8 om brand och säkerhet. Det har genomförts under veckorna 7-9 under år 2025.

Räddningstjänstens verksamhet ska vara robust vid störda förhållanden och ha god resilient förmåga



Beskrivning:

När omvärlden förändras så förändras förutsättningarna för att bedriva räddningstjänst på det sätt som tidigare har skett. Därför satsar räddningstjänsten på att stärka förmågan till övergripande ledning i ledningscentralen vid eventuell komplex/omfattande händelse eller vid flera larm. Räddningstjänstens verksamhet ska också vara robust vid störda förhållanden och ha god resilient förmåga.

Kommentar:

Utbildning för medarbetarna i "Krigets kontext" fortsatt under 2025. Syftet med utbildningsinsatsen är att stärka det civila försvaret, och i utsträckningen totalförsvareffekten, genom att höja förmågan för befintlig personal inom den kommunala räddningstjänsten. Räddningstjänstens samtliga medarbetare ska genomgå utbildningen.

Med anledning av den tillsyn som MSB genomförde under 2024 på ledningssystemet Räddsam Nord har ett förslag på utökad organisation till 2026 tagits fram. Under hösten utbildas fler personal som i januari 2026 kommer börja tjänstgöra i en utökad ledningsfunktion på räddningscentralen.

Räddningstjänsten har stärkt ett antal försörjningsled, bla med egen lagerhållning, för att ha bättre uthållighet vid störda förhållanden.

Förbättra kommunikation och förståelse vid myndighetsutövning

Beskrivning:

Det prioriterade områdets syfte är att bl a att Luleå kommun ska värna om ett gott företagsklimat. För räddningstjänsten del så är det främst genom myndighetsutövningen som företag kommer i kontakt med räddningstjänsten. Räddningstjänsten har därför mål om att förbättra kommunikationen och förståelsen vid myndighetsutövning.

Kommentar:

Arbete pågår löpande inom sektion Myndighetsutövning kring ökad service, tillgänglighet, bemötande, information och kommunikation. Under året har medarbetarna genomgått utbildning, sett över telefontillgänglighet och träffat medborgare och processaktörer inom byggprocessen.

Kvalitativt mått	Svar
Utveckla räddningstjänstens förmåga vid insatser	
Genomförda aktiviteter	Ja
Möjliggöra för industrins etablering i Luleå	
Genomförda aktiviteter	Delvis
Öka tryggheten och kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås invånare	
Genomförda aktiviteter	Ja
Räddningstjänstens verksamhet ska vara robust vid störda förhållanden och ha god resilient förmåga	
Genomförda aktiviteter	Delvis
Förbättra kommunikation och förståelse vid myndighetsutövning	
Genomförda aktiviteter	Ja

2.2 Utredningsuppdrag

Uppdrag	Status
---------	--------

Räddningstjänsten har inte fått några utredningsuppdrag.

3 Ekonomisk redovisning

3.1 Driftsredovisning med prognos för helår

Driftsredovisning, mkr	Utfall Jan - Aug 2025	Utfall Jan - Aug 2024	Prognos	Budget år 2025	Avvikelse år 2025
Nettoreultat	-52,6	-49,7	-77,5	-77,5	0

3.1.1 Kommentar till driftsredovisningen

Kommentar utfall

T o m 2025-08-31 så är avvikelsen mot budget -1,3 mkr för räddningstjänsten på total nivå. Intäkterna är 0,2 mkr högre än budget för perioden. Avvikelsen i kostnader exclusive kapitalkostnader uppgår till -1,7 mkr varav avvikelsen i personalkostnader uppgår till -1,8 mkr. Kostnaden för semester är 0,6 mkr högre än 2024 och kostnaden för övertid och fyllnadstid är 0,5 mkr högre än 2024. Till stor del har kostnaden för övertid uppkommit under sommaren då det har varit ett flertal räddningsinsatser i skogsbränder. Avvikelsen i övriga kostnader exklusive personalkostnader uppgår till +0,2 mkr. Avvikelsen i kapitalkostnader uppgår till +0,2 mkr.

Under sommaren var det flera skogsbränder i de kommuner som ingår i Räddsam Nord och Luleå räddningstjänst har varit på flera insatser i flera kommuner. Den kraftigt ökade belastningen med skogsbränder kommer att märkas ekonomiskt under hösten när kostnaderna sammanställts och faktureras.

Kommentar prognos

Prognosen överensstämmer mot budget.

3.2 Investeringsredovisning med prognos för helår

Investeringsredovisning, mkr	Utfall jan-aug 2025	Utfall jan-aug 2024	Prognos	Budget 2025	Avvikelse 2025
Nettoinvesteringar	-1,3	0,0	-4,7	-3,4	-1,3
Total summa	-1,3	0,0	-4,7	-3,4	-1,3

3.2.1 Kommentar till investeringsredovisningen

Kommentar utfall

I investeringsbudgeten för 2025 finns ett skogsbrandfordon, räddnings- och skyddsutrustning samt inventarier till Luleå Räddningsstation, sammanlagt 3,4 mkr.

T o m augusti har resterande investeringar i sammanträdesrummen skett med 1,3 mkr.

Kommentar prognos

I prognosen finns resterande investeringar i sammanträdesrummen upptagen med 1,3 mkr. I övrigt så överensstämmer prognosen mot budget.



Kommundirektörens rapport 2025-10-06

Ärendenr 2025/1532-2.1.0.1

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen delges information om kommundirektörens rapport.

Finansrapport september 2025

Ärendenr 2025/1533-2.1.0.1

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen delges information om finansrapport september 2025.



§ 62

Strukturplan Sävast - Sunderbyn

Ärendenr 2025/816-3.1.0.3

Samhällsbyggnadsutskottets förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna kunskapsunderlaget *Strukturplan Sävast-Sunderbyn* som ett gemensamt kunskapsunderlag med Bodens kommun för fortsatt planering inom det geografiska området.
2. Kommundirektören får i uppdrag att tydliggöra fortsatt samverkan med Bodens kommun inom det geografiska området med strukturplanen som grund.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsernas arbetsutskott i Boden och Luleå har träffats flera gånger de senaste åren för att främja mellankommunal samverkan. Hösten 2023 formulerades en gemensam målbild, "110 000 tillsammans", för samverkan inom olika strategiska områden. Under 2024 fördjupades dialogen med fokus på området vid kommungränsen mellan Sävast och Sunderbyn på norra sidan längs Lule älv. Den politiska dialogen resulterade i en gemensam förståelse för de möjligheter och utmaningar som råder. Förutsättningar finns för bebyggelseutveckling genom goda kommunikationer och attraktiva och naturnära livsmiljöer samtidigt präglas området av högkvalitativ jordbruksmark och höga naturvärden.

Det beslutades att en strukturplan skulle användas som planeringsverktyg. Strukturplaner har ingen tydlig definition men kan liknas vid en rumslig förstudie och lämpar sig väl i tidiga skeden och i samverkan mellan aktörer. Med hjälp av kartor, skisser och text kan geografiska områden och dess förutsättningar för samhällsutveckling undersökas i varierande skala.

Strukturplaner är inte juridiskt bindande och har en friare form än de verktyg som finns inom planeringssystemet enligt plan- och bygglagen (till exempel översiktsplan, fördjupad översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplaner). Användandet av strukturplaner är relativt vanligt förekommande bland Sveriges kommuner. Legitimitet på dokument och i vilken grad strukturplanen(-er) ska vara vägledande för fortsatt planering bestäms från fall till fall av lokala beslutsfattare.



Syftet med *Strukturplan Sävast-Sunderbyn* har varit att gemensamt utforska förutsättningar och visualisera möjligheter för framtida utveckling samt definiera och beskriva de huvudsakliga strukturella förutsättningarna för området med hänsyn tagen till befintlig markanvändning och lokala värden.

Efter godkännande av respektive kommunstyrelse ska strukturplanen utgöra ett gemensamt kunskapsunderlag för framtida strategisk och fysisk planering samt främja dialog mellan Bodens och Luleå kommun. För att konkretisera strukturplanens intentioner och skapa förutsättningar för genomförande behöver fördjupad planering ske i enlighet med plan- och bygglagen i respektive kommun. *Strukturplan Sävast-Sunderbyn* ska utgöra ett underlag för kommande revidering av kommunens planeringsstrategi. Planeringsstrategin bidrar till en översiktsplanering som bedrivs kontinuerligt och på så vis kan förändrade förutsättningar fångas. Planeringsstrategin revideras varje mandatperiod och vid behov.

För att skapa förutsättningar för en fortsatt samverkan och utveckling av den fysiska miljön krävs även ett fördjupat samarbete mellan Bodens och Luleå kommun, bland annat inom kollektivtrafik och infrastruktur. Mot bakgrund av detta föreslår kommunstyrelseförvaltningen att kommundirektören får i uppdrag att tydliggöra fortsatt samverkan med Bodens kommun inom det geografiska området med strukturplanen som grund.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunstyrelsen besluta att godkänna kunskapsunderlaget Strukturplan Sävast-Sunderbyn som ett gemensamt kunskapsunderlag med Bodens kommun för fortsatt planering inom det geografiska området, och att kommundirektören får i uppdrag att tydliggöra fortsatt samverkan med Bodens kommun inom det geografiska området med strukturplanen som grund.

Sammanträdet

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att samhällsbyggnadsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Strukturplanen har utvecklats i en tid av intensiv samhällsomställning, driven av stora industriinvesteringar inom den gröna omställningen. Dessa investeringar förväntas skapa tusentals nya arbetstillfällen, vilket innebär behov av strategisk samordning mellan Bodens och Luleå kommun. Strukturplanen



utgör ett kunskapsunderlag med fokus på att balansera utvecklingsbehov med bevarandet av lokala värden och resurser.

Landskapsbild och planeringsförutsättningar

Den befintliga strukturen i området består av varierande landskapstyper och boendemiljöer. De olika landskapstyperna har olika grad av känslighet vid lokalisering av ny bebyggelse och verksamhet på grund av rådande värden och markens beskaffenhet.

De planeringsförutsättningar som presenteras i strukturplanen är de som har identifierats som särskilt viktiga att ta hänsyn till vid fortsatt planering.

- **Markägande och aktuella planer:** Området omfattar cirka 300 markägare, med kommunal mark som utgör cirka 10 % av den totala ytan. Planen tar hänsyn till befintlig markanvändning, inklusive jordbruk och infrastruktur.
- **Jordbruksmark:** Jordbruksmarken är en viktig resurs för lokal livsmedelsproduktion och landskapsbild. Planen betonar vikten av att bevara högvärdig jordbruksmark och prioritera utveckling på mark som inte är i aktivt bruk.
- **Befolkningskoncentration och kommunikation:** Området har cirka 7 000 invånare, främst koncentrerade till Sävast och Södra Sunderbyn. Väg 97 och järnvägsstationen vid Sunderby sjukhus är viktiga transportleder som förbättrar regional tillgänglighet.

Dialog med markägare

Markägarnas inspel under dialogen var att planerad utveckling är att föredra framför oreglerad expansion och betonade behovet av att skydda jordbruksmarken. Förbättringar av infrastruktur och kollektivtrafik är avgörande, liksom bättre samordning av vatten- och avloppssystem.

Övergripande principer för fortsatt utveckling

Utifrån rådande planeringsförutsättningar har tre övergripande principer tagits fram som utgångspunkter för den fortsatta utvecklingen.

1. **Anpassning till befintlig struktur:** Framtida bebyggelseutveckling bör respektera områdets karaktär, minimera påverkan på natur- och jordbruksmark samt utnyttja befintlig infrastruktur.
2. **Skapa attraktiva boendemiljöer:** Främja en variation av bostadstyper och livsmiljöer för olika grupper, inklusive seniorboenden och alternativa boendeformer.
3. **Fortsatt samverkan med lokala aktörer:** En sammanhållen och hållbar utveckling bygger på nära samarbete mellan offentliga, privata och ci-



vilsamhällets aktörer. En öppen och inkluderande process bygger för-
troende och ger förutsättningar för samsyn och långsiktighet.

Möjligheter för framtida utveckling och fortsatt arbete

Ett antal större geografiska områden har identifierats, vilka bedöms ha olika förutsättningar för framtida utveckling. Beskrivningarna är översiktliga och gränsdragningarna är schematiska. Tre olika kategorier sammanfattar vilken typ av utveckling som kan vara aktuell för respektive område. Resultatet av kategoriseringen visar på en möjlig bebyggelseutveckling i alla tre kategorier men i olika omfattning och skala.

Den samlade bedömningen av planeringsförutsättningar innebär att framtida planering i huvudsak bör fokusera på utbyggnad i anslutning till redan befintlig bebyggelsestruktur och infrastruktur.

Strukturplanen utgör ett kunskapsunderlag för fortsatt strategisk planering. Mer detaljerad planering krävs och vidare samordning föreslås mellan Bodens och Luleå kommun samt dialog med regionala aktörer och nationella myndigheter.

Dialog

Arbetet har letts av en kommungemensam styrgrupp bestående av samhällsbyggnadsdirektören i Luleå kommun, förvaltningschefen för Samhällsbyggnadsförvaltningen i Bodens kommun, plan- och exploateringschefen i Bodens kommun samt samhällsomställningschefen i Luleå kommun. Respektive kommun har även haft en projektledare, och en extern funktion har bidragit med samordning i nära samarbete med projektledarna.

Under arbetsprocessen har ett flertal gemensamma workshops genomförts, där tjänstepersoner från kommunstyrelseförvaltningen och infrastruktur- och serviceförvaltningen funnits med. Motsvarande kompetensområden har engagerats i Bodens kommun.

Tidigt i processen identifierades vikten av att involvera markägare, vilket ledde till att ett dialogmöte genomfördes i december. Resultatet av denna dialog redogörs för i *Strukturplan Sävast-Sunderbyn* (sida 16).

Politisk avstämning har hållits vid två tillfällen under processen. Den 4 februari 2025 hölls ett gemensamt möte där politiker från kommunstyrelsens arbetsutskott från Boden och Luleå närvarande. Mötets syfte var att presentera arbetet hittills och diskutera fortsatt inriktning.



Beslutsunderlag

- Strukturplan Sävast-Sunderbyn, KLF Hid: 2025.9953
- Presentation samhällsbyggnadsutskottet 2024-09-23 - Information om gemensam strukturplan, KLF Hid: 2024.8175
- Presentation – Samarbete Boden och Luleå 2025-02-04, KLF Hid: 2025.9954
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande strukturplan Sävast – Sunderbyn, KLF Hid: 2025.9952
- Presentation - Strukturplan Sävast Sunderbyn, KLF Hid: 2025.10061

Strukturplan

SÄVAST-SUNDERBYN



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

INNEHÅLL

1. Introduktion	3
1.1 Bakgrund	4
1.2 Process	5
2. Planeringsförutsättningar	7
2.1 Markägande och aktuella planer	10
2.2 Jordbruksmark	12
2.3 Befolkningskoncentration och kommunikation	14
3. Resultat dialogmöte med markägare	16
4 Övergripande principer för utveckling	18
4.1 En framtida bebyggelseutveckling anpassad befintlig struktur	19
4.2 Skapa attraktiva boendemiljöer för flera	21
4.3 Fortsatt utveckling i samverkan med lokala aktörer	23
5. Möjligheter för framtida utveckling	24
5.1 Södra Sunderbyn	28
5.2 Sjukhusstaden	28
5.3 Bodvallen och Norra Sunderbyn	29
5.4 Bodön och Sävastnäs	29
5.5 Gamla Sävast	30
5.6 Sävastön	30
6. Nästa steg	31

Strukturplan Sävast–Sunderbyn ett samarbetsprojekt mellan Bodens- och Luleå kommun, 2025

Layout och illustration: Brightnest

1. INTRODUKTION

Strukturplanen för området mellan Sävast och Sunderbyn har tagits fram i en tid då både Boden och Luleå befinner sig mitt i en intensiv utvecklingsfas, präglad av omfattande samhällsomställningar. De stora industriinvesteringar som görs i den gröna omställningen kommer bidra till tusentals nya arbetstillfällen vilket skapar möjligheter för inflyttning och samhällsutveckling. Den snabba utvecklingen innebär dock utmaningar. Behov finns av strategisk samordning mellan Bodens och Luleå kommun och med andra samhällsaktörer.

Mot denna bakgrund valde Bodens och Luleå kommun att gemensamt ta fram en övergripande strukturplan för området Sävast till Sunderbyn, längs Lule älv. Planen utgör ett första konkret steg mot en gemensam samhällsplanering för det aktuella området, mellan den regionala och den kommunala skalan. Ambitionen är att skapa ett kunskapsunderlag för hur området kan utvecklas hållbart, med hänsyn till befintlig markanvändning och lokala värden.

Genom att samverka kring strukturplanen kan kommunerna främja en utveckling där gemensamma lösningar skapar mervärden för offentlig sektor, invånare och näringsliv. Ett gemensamt planeringsarbete möjliggör även samordning av insatser inom infrastruktur, kollektivtrafik och serviceutbud. Med strukturplanen som utgångspunkt kan Boden och Luleå tillsammans med regionala aktörer och nationella myndigheter, markägare och andra aktörer utveckla området mellan Sävast och Sunderbyn till en attraktiv, hållbar och väl integrerad del av regionen.

1.1 Bakgrund

Boden och Luleå har en lång tradition av samverkan och den gröna omställningen har ökat behovet av ett ännu tätare samarbete. Under hösten 2023 samlades kommunstyrelsens arbetsutskott och förvaltningsledning från båda kommunerna för att strategiskt diskutera hur samarbetet kan utvecklas. En gemensam målbild – 110 000 tillsammans – formulerades. För att stärka denna utveckling identifierades flera samverkansområden, såsom infrastruktur, service, näringsliv, kompetensförsörjning och hållbar utveckling.

Med målbilden som utgångspunkt möttes kommunstyrelsernas arbetsutskott igen under våren 2024 med syftet att fördjupa arbetet kring samhällsplanering och utveckling. Geografin mellan de två centralorterna valdes ut, norr om Lule älv från Sävast i Boden till Sunderbyn i Luleå. Dialogen resulterade i en gemensam förståelse för de möjligheter och utmaningar som präglar området längs älvdalen. Närheten till stadskärnorna, Sunderby sjukhus, goda kommunikationer samt attraktiva och naturnära livsmiljöer utgör starka förutsättningar för fortsatt utveckling. Samtidigt begränsas möjligheterna för bebyggelseutveckling av kommunernas begränsade markinnehav samt den befintliga och planerade markanvändningen, där jord- och skogsbruk samt infrastruktur spelar en avgörande roll.

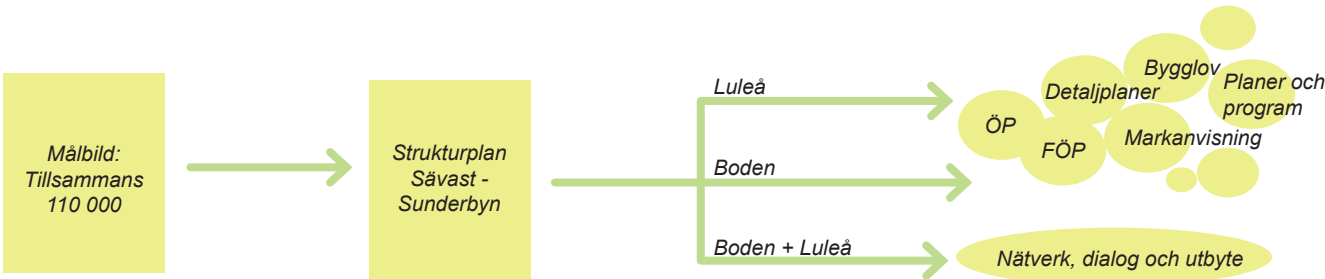
Metod

Det beslutades att en strukturplan ska användas som verktyg i det fortsatta arbetet med utvecklingen av området. Strukturplaner är inte juridiskt bindande, som övriga planinstrument, vilket ger en flexibel ram för planering och visionsskapande. Användningen av strukturplaner är ett etablerat arbetssätt i många svenska kommuner. Arbetssättet möjliggör att i ett tidigt skede utreda förutsättningar kring bland annat bebyggelsestruktur, markanvändning, kommunikationer och offentlig service.

Syfte och mål

Syftet med arbetet är att utforska möjligheterna för framtida utveckling och att definiera och beskriva huvudsakliga strukturella förutsättningar för området med hänsyn tagen till befintliga markanvändningen och lokala värden.

Strukturplanen ska fungera som en utgångspunkt för samordnad planering, främja dialog mellan kommunerna och utgöra ett kunskapsunderlag för framtida strategisk och fysisk planering hos respektive kommun. Målsättningen är att strukturplanen ska bidra till en sammanhållen, hållbar och långsiktig utveckling för området.



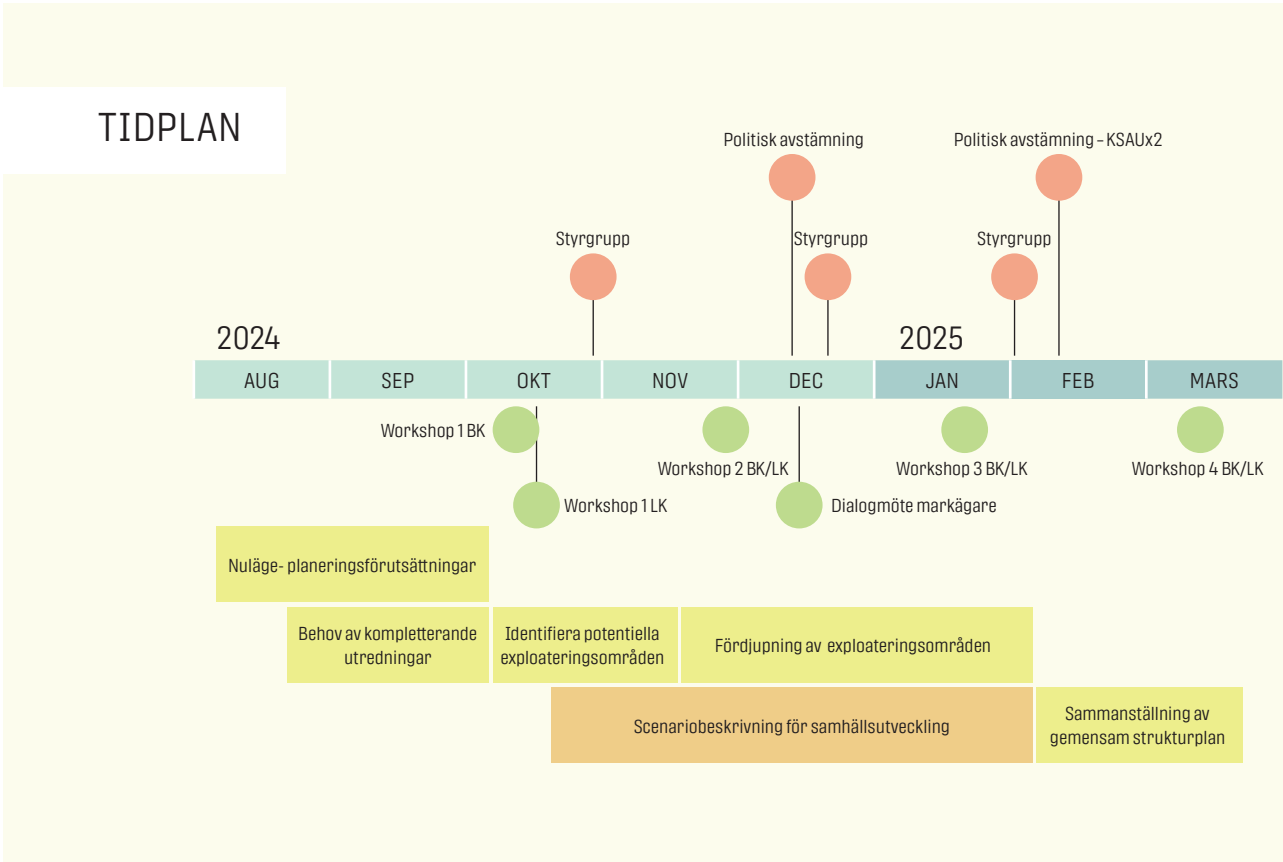
Figur 1: Från den gemensamma avsiktsförklaringen (2022) har ett fortsatt och mer konkret arbete möjliggjorts genom en strukturplan (2024-2025). Vidare samverkan inom samhällsplanering kommer ske parallellt med ordinarie linjeveksamhet i respektive kommun.

1.2 Process

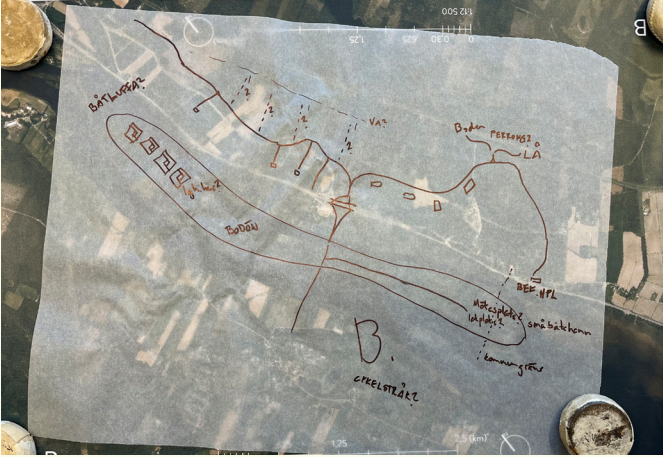
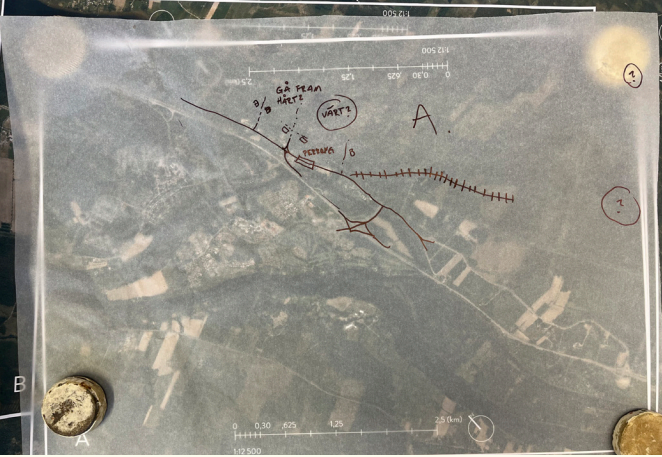
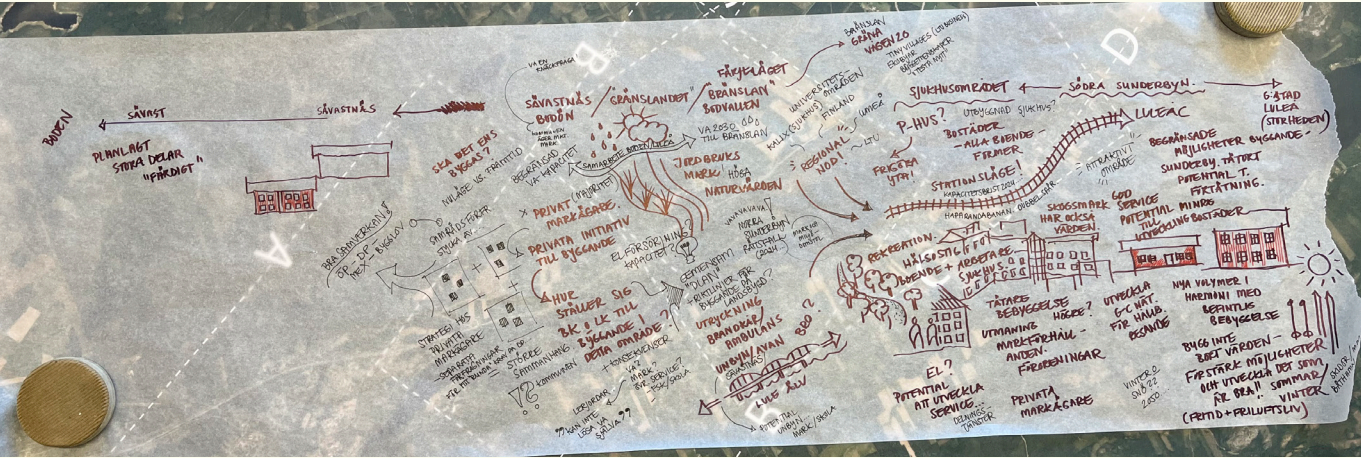
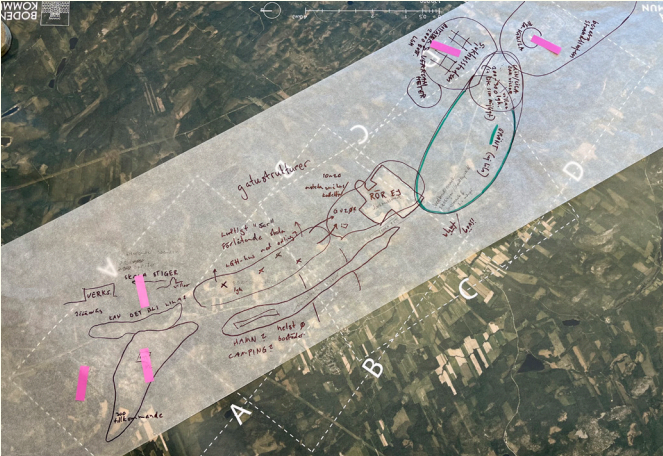
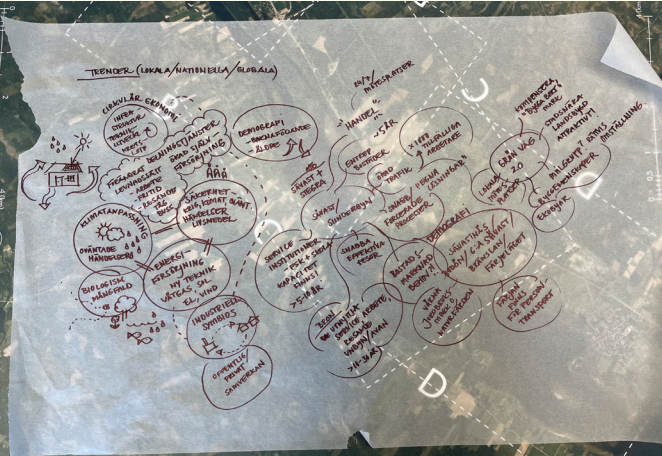
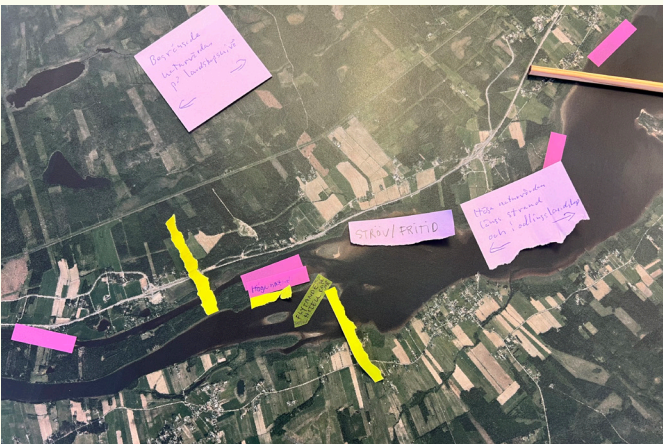
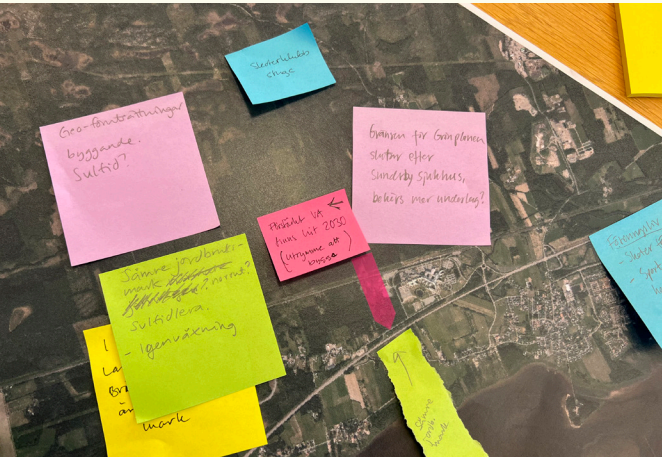
Arbetet med att ta fram en gemensam strukturplan har letts av en kommungemensam styrgrupp bestående av samhällsbyggnadsdirektören i Luleå kommun, förvaltningschefen för Samhällsbyggnadsförvaltningen i Bodens kommun, plan- och exploateringschefen i Bodens kommun samt samhällsomställningschefen i Luleå kommun. Respektive kommun har även haft en projektledare, och en extern funktion har bidragit med samordning i nära samarbete med projektledarna.

Under arbetsprocessen har ett flertal gemensamma workshops genomförts, där tjänstepersoner från båda kommunerna med olika kompetenser har engagerats. Tidigt i processen identifierades vikten av att involvera markägare, vilket ledde till att ett dialogmöte genomfördes. Resultatet av denna dialog presenteras senare i rapporten.

Politisk avstämning har hållits vid två tillfällen. Ett gemensamt KSAU hölls i början av februari 2025 i syfte att presentera arbete hittills och diskutera fortsatt inriktning.



Figur 2 visar tids- och aktivitetsplanen för genomförandet av arbetet.



2. PLANERINGS-FÖRUTSÄTTNINGAR

Samhällsplaneringens uppgift är att kartlägga förutsättningar och väga intressen mot varandra för en hållbar utveckling. Detta innebär att planera och organisera användningen av mark och resurser för att möta både nuvarande och framtida behov. Planeringsförutsättningar är de grundläggande faktorer och villkor som påverkar hur planering och utveckling kan genomföras. Planeringsförutsättningarna som presenteras i detta avsnitt är de som har identifierats som särskilt viktiga att ta hänsyn till för fortsatt planering i området.

Den befintliga strukturen i området består av varierande landskapstyper och boendemiljöer. Området består i huvudsak av jordbrukslandskap nära älven som övergår i skogslandskap. I vissa områden brukas jordbruksmarken aktivt och har en ur ett norrbottniskt perspektiv, mycket högt brukningsvärde. Området rymmer viktiga ekologiska samband och höga naturvärden, där älven och dess omgivning, strandnära miljöer, diken, åkerholmar och kantzoner bidrar till den ekologisk variation och främjar biologisk mångfald.

De olika landskapstyperna har olika grad av känslighet vid lokalisering av ny bebyggelse och verksamheter. Generellt kan sägas att det öppna odlingslandskapet är mer känsligt för påverkan än skogslandskapet när det kommer till nya volymer. Träd och vegetation bryter siktlinjer, skapar ridåer och bidrar till referenspunkter vid byggande. Det öppna landskapet däremot, störs lätt av vertikala element då det bryter visuella utblickar. Avsteg från lokala bebyggelsetraditioner, till exempel att bryta i skala, storlek och kulör, kan också uppfattas som störande.

Ortstrukturen varierar från tätortsliknande områden till mindre bybildningar. De större orterna Södra Sunderbyn och Sävast har en varierad bebyggelse från olika tidsepoker. Majoriteten består av villakvarter. Mellan Sunderbyn och Sävast har bebyggelsen ofta placerats traditionellt med hänsyn till landskap, topografi, vägnät och omkringliggande bebyggelse.

Variationerna i bebyggelsestrukturen återspeglas även i de livsmiljöer som finns. Tätare bebyggda områden erbjuder närhet till service, kollektivtrafik och sociala mötesplatser, medan de mer glesbebyggda delarna präglas av större tomter, närhet till natur och en annan typ av lokalsamhälle. De olika boendemiljöerna ger en bred variation av livsstilar och behov, vilket är en styrka i områdets utveckling. Samtidigt skapar de skilda strukturerna olika utmaningar när det gäller infrastruktur, serviceutbud och transportmöjligheter, vilket behöver beaktas i framtida planering. Fotografierna nedan visar på den variation som råder.

LANDSKAP OCH BEBYGGELSESTRUKTUR



Foton: 1-4, 6 och 7, Luleå Kommun. Bild 5, Bodens kommun.

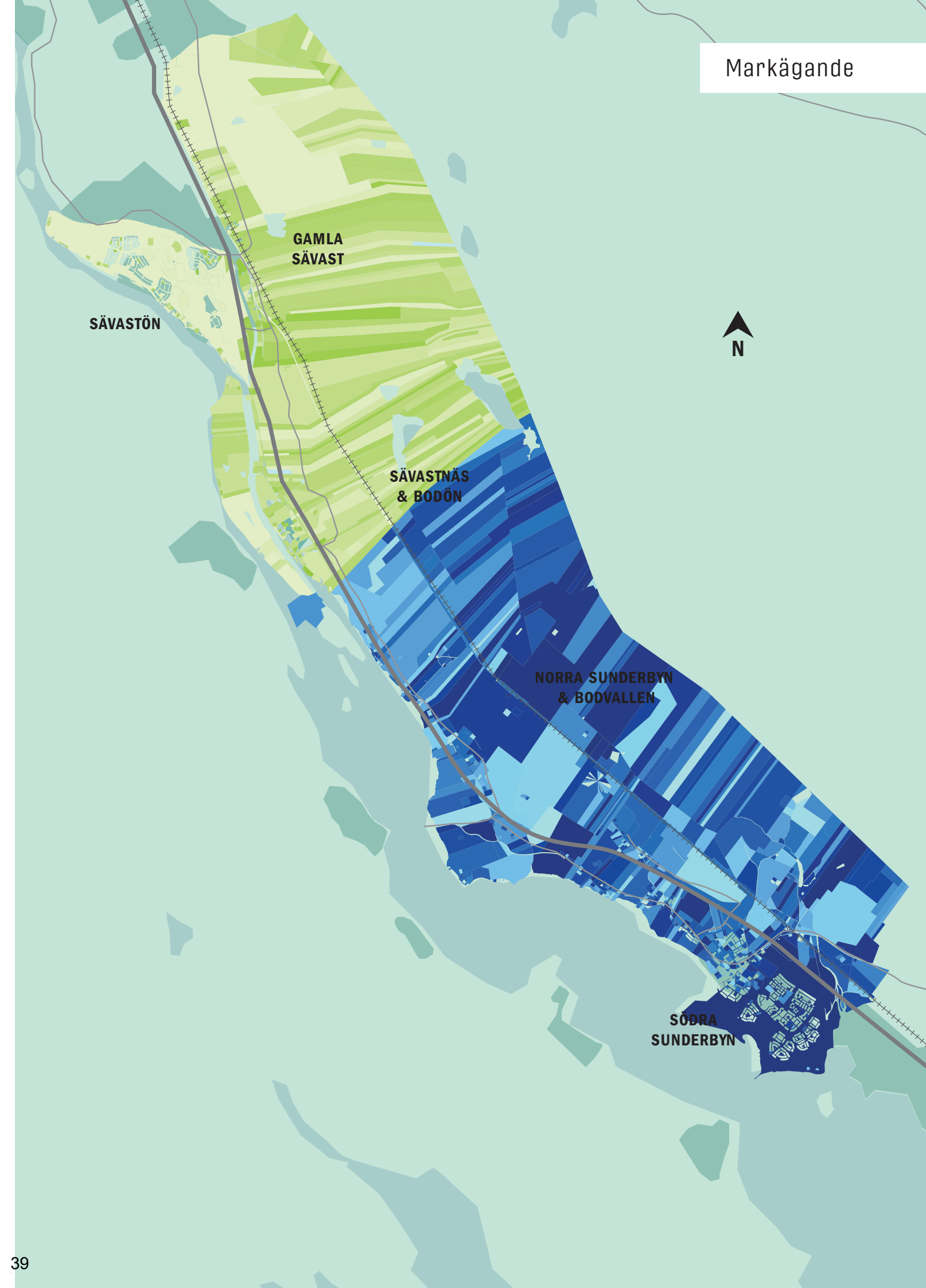
2.1 Markägande och aktuella planer

Inom den studerade geografin finns cirka 300 markägare för fastigheter större än 1 500 m², inräknat respektive kommuner, kommunala bolag och statliga verk. Detta storleksurval gjordes mot bakgrund av att arbetet i dess inledande fas har fokuserat på geografins strukturella drag varför exempelvis friköpta tomter bedömdes kunna bli utelämnade till dess att eventuella utvecklingsinriktningar och dess konsekvenser på närboende tydliggjorts.

Givet geografins historia av lantbruk är de privatägda fastigheterna huvudsakligen avlånga och orienterade vinkelrätt mot Luleälven, dispositionen är jämförbar mellan de båda kommunerna men något mer framträdande i Boden än i Luleå. Detta medför att en framtida utveckling med utgångsläge i Boden inledningsvis kommer att kräva delaktighet eller medgivande från ett större antal fastighetsägare än motsvarande från Luleå om avsikten är att underordna sig geografins natur- och kulturmiljöer.

Det sammanlagda kommunala markinnehavet utgör cirka 10% (5% Boden, 5% Luleå) av geografins yta om cirka 8 200 hektar och består huvudsakligen av allmän plats inom och runt detaljplanerade områden, även om viss icke detaljplanerad mark också förekommer. Den detaljplanerade ytan är företrädesvis bostäder och centrumverksamheter men har också sammanhängande inslag av verksamheter, främst i höjd med Gammelstad.

I Bodens kommun finns fördjupningar av översiktsplanen för områdena Gruvberget, Sävast, Sävastön, Sävastnäs, Gamla Sävast och Bodön. I Luleå kommun gäller den kommunövergripande översiktsplanen, några fördjupningar av översiktsplanen finns inte inom det aktuella området.



2.2 Jordbruksmark

Jordbruksmarken i området mellan Sävast och Sunderbyn utgör en viktig resurs för både livsmedelsproduktion och landskapsbilden. I begreppet jordbruksmark ingår åkermark och betesmark. Området kännetecknas av sammanhängande jordbruksmarker på båda sidor av Lule älv, där marken traditionellt har använts för odling och djurhållning. De mest produktiva markerna återfinns nära älven och i anslutning till äldre byar, medan mindre sammanhängande jordbruksytor förekommer längre från de centrala odlingsområdena.

Både Bodens och Luleå kommun har genomfört klassificering av jordbruksmarken för att identifiera dess brukningsvärde. Marken har bedömts utifrån faktorer som skördad gröda, djurhållning, fältstorlek och arrondering, vilket visar att stora delar av jordbruksmarken i området har hög eller mycket hög brukningspotential. En aktualisering av klassificeringen bör göras för att få ett gemensamt och aktuellt underlag för framtida planering.

Jordbruksmarken är en ändlig resurs, och enligt miljöbalken (3 kap. 4 §) får brukningsvärd jordbruksmark endast tas i anspråk för bebyggelse om det finns ett väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses på annan mark. Förutsättningar för näringslivsutveckling med fokus på lokal livsmedelsproduktion och förädling är goda inom det geografiska området. I den framtida utvecklingen är det därför viktigt att väga samman behovet av framtida bebyggelse med behovet av att bevara och utveckla jordbruksmarken.

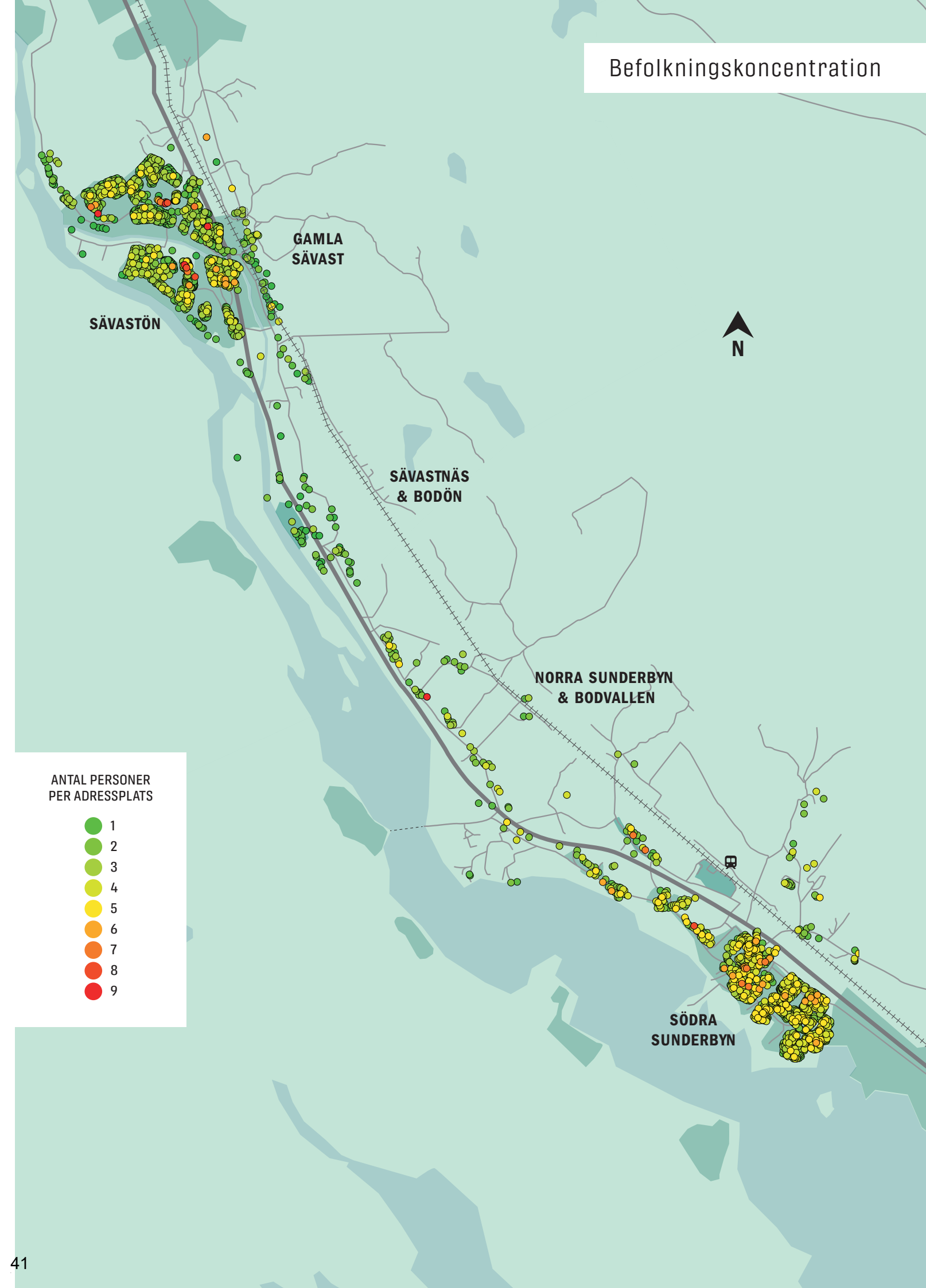


2.3 Befolkningskoncentration och kommunikation

I det aktuella området bor sammanlagt cirka 7 000 personer, relativt jämnt fördelade mellan Boden och Luleå kommuner. Mer än hälften av befolkningen är koncentrerad till Sävast och Sunderbyn, två viktiga noder som även erbjuder ett utbud av både privat och offentlig service. Området präglas av småhusbebyggelse, men i Sävast och Sunderbyn finns även flerbostadshus. Invånarna i området har generellt en högre förvärvsinkomst än genomsnittet i Norrbotten.

Väg 97 är en av regionens mest betydelsefulla transportleder i öst-västlig riktning och utgör ett viktigt pendlingsstråk mellan Luleå och Boden. Vägen erbjuder i vissa delar även goda förutsättningar för boende att nyttja kollektivtrafik, både i form av lokal- och länstrafik. I anslutning till väg 97 finns ett parallellt vägnät med lägre trafikintensitet och med karaktären av en "byaväg". Parallellvägnätet är främst avsett för boende i området och har därmed lägre trafikflöden.

Vid Sunderby sjukhus finns en station längs Stambanan genom övre Norrland, "Sunderby sjukhus". Stationen trafikeras bland annat av Norrtågs linjer med förbindelser till bland annat Haparanda, Luleå, Boden, Kiruna och Umeå, vilket ytterligare stärker områdets kollektivtrafikmöjligheter och regionala tillgänglighet.



3. RESULTAT DIALOGMÖTE MED MARKÄGARE

Inbjudan till dialogmötet skickades ut till cirka 300 markägare, varav ungefär 50 personer deltog. Syftet med mötet var tvåfaldigt: dels att informera om det pågående arbetet med en kommungemensam strukturplan för området mellan Sävast och Sunderbyn, dels att tidigt i processen ta del av markägarnas tankar och idéer kring områdets potential för framtida utveckling, med särskilt fokus på bebyggelseutveckling och markanvändning.

Mötet inleddes med en presentation av strukturplanens syfte och process, där kommunerna beskrev vikten av en samordnad planering för att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för bebyggelse, infrastruktur och markanvändning. Efter presentationen genomfördes dialog i mindre grupper för att ge deltagarna möjlighet att föra fram sina perspektiv och diskutera utvecklingsmöjligheter. För att styra samtalen användes fyra centrala frågeställningar:

- *Hur deltagarna ser på kommunernas gemensamma intresse för utvecklingen av området?*
- *Vilken framtida utveckling de ser för användandet av sin egen mark?*
- *Hur de ser på områdets övergripande potential för bebyggelse och annan markanvändning?*
- *Vilka möjligheter och utmaningar de ser med en ökad bostadsbyggelse i området?*

Under dialogen framkom flera viktiga synpunkter. Många uttryckte att det är positivt att kommunerna samarbetar och att en planerad utveckling är att föredra framför en oreglerad expansion. Samtidigt betonades vikten av att processen är transparent och att fortsatt dialog hålls för att markägarnas synpunkter ska tas i beaktande. En central fråga som lyftes var behovet av att värna jordbruksmarken. Många deltagare betonade att jordbruksmark brukas aktivt och att utveckling bör ske på mark som inte är i produktion, exempelvis mellan Sävast och Boden eller mellan Sunderbyn och Gammelstad. Flera uttryckte också vikten av att markägarnas äganderätt respekteras och att utveckling av privat mark sker i samförstånd med berörda parter.

En annan viktig fråga som diskuterades var infrastruktur och kollektivtrafik. Det framkom att vissa byavägar riskerar att bli flaskhalsar vid en framtida bebyggelseutveckling och att vägkapaciteten behöver stärkas innan ytterligare bostadsområden kan etableras. Trafik och buller längs väg 97 nämndes som en utmaning, samtidigt som kollektivtrafikens tillgänglighet har försämrats genom att hållplatser försvunnit. VA-frågan var också ett återkommande tema, där många deltagare efterfrågade en bättre samordning mellan kommunerna och möjligheten att tillåta hållbara enskilda lösningar där kommunalt VA saknas.

Utöver dessa övergripande teman lyftes även behovet av en mer diversifierad bostadsutveckling. Det fanns ett intresse av att skapa boenden för äldre som vill flytta till mindre hus, vilket skulle kunna frigöra befintliga bostäder för andra grupper. Vidare framkom önskemål om att stärka servicen i vissa områden, särskilt i anslutning till Sunderby sjukhus som en regional nod.

Sammanfattningsvis gav dialogmötet värdefulla insikter om markägarnas perspektiv och de utmaningar och möjligheter som behöver beaktas i det fortsatta arbetet. Kommunerna tar med sig dessa synpunkter i den fortsatta processen och ser fram emot fortsatt dialog och samverkan i framtagandet av strukturplanen.

Bra att kommunerna samarbetar! Planerad utveckling är bättre än oreglerad expansion.

Värna jordbruksmarken! Utveckling ska ske med hänsyn till lokala värden och attraktivitet.

Respektera äganderätten – utveckling av privat mark bör ske i samförstånd.

4 ÖVERGRIPANDE PRINCIPER FÖR UTVECKLING

Det geografiska området som strukturplanen omfattar består av en variation av platser som har olika förutsättningar för fortsatt bebyggelseutveckling. Utifrån rådande planeringsförutsättningar har tre övergripande principer tagits fram som är vägledande för den fortsatta utvecklingen.

4.1 En framtida bebyggelseutveckling anpassad till befintlig struktur

Det råder höga naturvärden och kulturmiljövärden i stora delar av geografin. De areella näringarna som bland annat bidrar till den lokala livsmedelsförsörjningen kräver stora arealer och ett visst avstånd till bebyggelse måste hållas så intressekonflikter inte uppstår. En framtida bebyggelseutveckling anpassad till befintlig struktur handlar om att främja områdets karaktär och värden, minimera påverkan på natur- och jordbruksmark samt underlätta användningen av existerande infrastruktur och service.

Vid lokalisering av ny bebyggelse kan landskapstyp, existerande vägar och stråk och historisk placering av bebyggelse vägleda och hjälpa vid fortsatt planering. En tveksam lokalisering kan hjälpas upp genom ökade krav på hänsyn kopplat till placering och gestaltning.

Att bedöma lämplighet vid ny bebyggelse görs i olika planeringsfaser och kräver aktuella underlag och kunskap. Därför kan det finnas skäl att tidigt inventera och precisera olika värden för att främja en utveckling som harmonierar och tar hänsyn till lokala värden och befintlig markanvändning, struktur och verksamheter.

Illustrationerna visar tre typexempel på hur principen kan tillämpas i aktuell geografi.

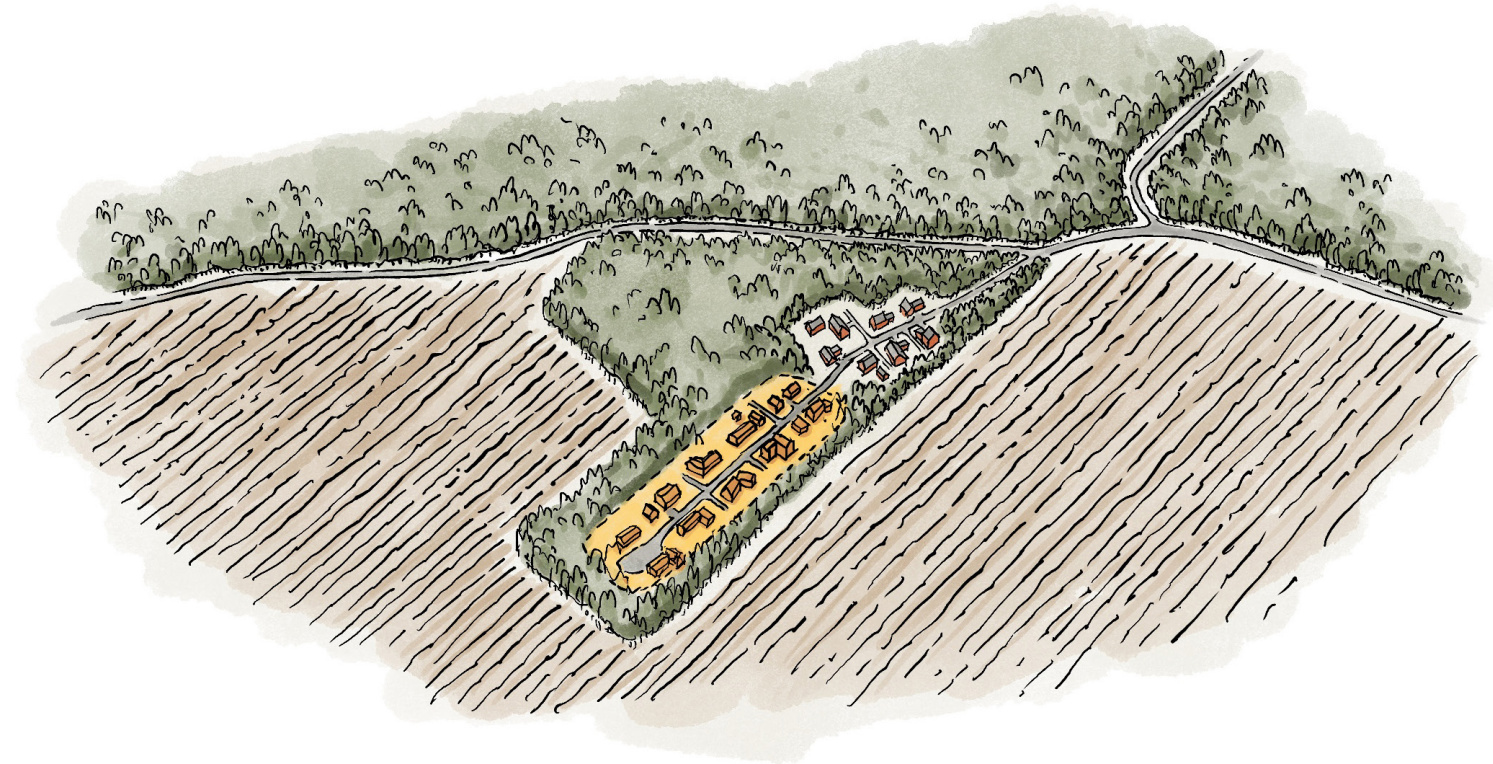


Illustration ett visar hur ett befintligt bostadsområde kan utvecklas samtidigt som jordbruksmark fredas.



Illustration två och tre visar hur en bebyggelseutveckling kan planeras som en förlängning av befintlig struktur, i olika skalar.

4.2 Skapa attraktiva boendemiljöer för flera

Att skapa attraktiva boendemiljöer handlar om att erbjuda en bredd av bostadstyper och livsmiljöer som tilltalar olika grupper med varierande behov och preferenser. I dag består området av en mix av tätortsbebyggelse och mer glesa boendemiljöer, från sammanhållna småhusområden till enskilda gårdsbildningar. Trots variationen är majoriteten av bostäderna äganderätter, vilket begränsar möjligheten att möta grupper med olika livsstilar och ekonomiska förutsättningar.

Att bo i stadsnära landsbygd upplevs som attraktivt för många målgrupper. Strukturplanens geografiska område, beläget mitt mellan Boden och Luleå centralorter med goda kommunikationer lokalt och regionalt, har potential att utvecklas för en bredare målgrupp genom komplettering av fler bostadstyper och boendeformer. Exempelvis:

- Radhus och flerbostadshus för att öka tillgången till hyresrätter och bostadsrätter.
- Bostäder anpassade för äldre, såsom seniorboenden eller generationsboenden.
- Alternativa boendeformer, exempelvis byggemenskaper, ekobyar och Tiny Houses.
- Boendemiljöer med gemensamma funktioner, såsom delade ytor, odlingsmöjligheter och mobilitetslösningar.

Dessa nya former av bostadsmiljöer kan utformas så att de harmonierar med omgivningen och lyfter fram områdets unika karaktär. En framtida bebyggelse kan knyta an till platsens identitet och lokala bebyggelsetradition. Detta kan ske genom att plocka upp arkitektoniska uttryck, exempelvis skala, proportioner och material.

Möjligheten att utforska och utveckla attraktiva boendemiljöer för fler lämpar sig särskilt väl i de områden där kommunerna själva har rådighet över marken. Genom att ta en aktiv roll i planeringen kan Boden och Luleå kommun möjliggöra större sammanhängande områden med ett diversifierat utbud.

Exempel framtida boendemiljö



4.3 Fortsatt utveckling i samverkan med lokala aktörer

Erfarenheter från både Boden och Luleå kommun, liksom från andra kommuner i Sverige, visar att en framgångsrik samhällsutveckling särskilt i landsbygdsmiljöer bygger på en tät samverkan mellan det offentliga, näringslivet och civilsamhället. För att skapa långsiktigt hållbara och väl förankrade lösningar krävs en öppen och inkluderande process där lokala aktörer ges möjlighet att bidra med sina perspektiv, kunskaper och ambitioner. Detta gäller särskilt på landsbygden och i områden där kommunalt markinnehav är begränsat och utvecklingen i hög grad är beroende av privata initiativ och investeringar.

Markägarnas engagemang är avgörande för framtida bebyggelseutveckling, särskilt i områden där kommunerna har ett begränsat markinnehav. Genom nära dialog kan områden identifieras där utvecklingen balanserar markägarnas intressen med samhällsintressen och en fortsatt utveckling av områdets karaktär. Dialogen syftar också till att skapa samsyn, analysera lämpligheten för bebyggelse och säkerställa att utvecklingen sker på rätt plats och under rätt förutsättningar.

Samverkan med lokala aktörer stärker även den sociala hållbarheten och skapar bättre förutsättningar för att realisera de ambitioner som både kommunen och markägare har för områdets utveckling. Tidiga dialoger och långsiktiga relationer minskar risken för motstånd i planprocessen och ökar möjligheterna att ta tillvara lokal kunskap och erfarenheter. På så sätt skapas en utvecklingsprocess där samverkan inte bara är ett verktyg, utan en central förutsättning för att uppnå en hållbar och väl förankrad samhällsutveckling.

5. MÖJLIGHETER FÖR FRAMTIDA UTVECKLING

I detta avsnitt beskrivs möjligheter för en framtida utveckling för området mellan Sävast och Sunderbyn utifrån ett övergripande perspektiv.

En väl fungerande infrastruktur ger goda förutsättningar för hållbar samhällsutveckling i området mellan Sävast och Sunderbyn. Tre utvecklingsområden har identifierats som särskilt betydelsefulla: VA-systemet, förstärkt persontrafik och ny broförbindelse över Lule älv. Dessa infrastrukturfrågor är komplexa, av långsiktig karaktär och kräver fortsatt analys samt samordning mellan kommunerna, regionala aktörer och statliga myndigheter. Genom strategisk planering och samverkan kan nödvändiga investeringar säkerställas och infrastrukturen utvecklas i linje med kommunernas och regionens långsiktiga behov och mål.

VA-systemet – en nödvändig utveckling för framtida tillväxt

Boden och Luleå kommun har under en längre tid fört dialog om bland annat vattenförsörjningen för en ökad säkerhet, men även andra VA-samarbeten har diskuterats. I ljuset av den gröna omställningen och den förväntade befolkningsökningen behöver VA-infrastrukturen vidareutvecklas och anpassas för att möta framtida behov. I Luleås VA-plan föreslås utbyggnad av huvudledningsnätet från Gammelstad till Sunderbyn i höjd med sjukhuset för att möjliggöra mer bebyggelse i området.

Förstärkt persontrafik – en strategisk möjlighet

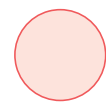
Det finns en stor potential i att utveckla och stärka det kollektiva resandet på järnväg och väg. Utbyggnad av dubbelspår skulle innebära en ökad kapacitet och förbättra pendlingsmöjligheterna mellan Boden och Luleå och stärka regionens attraktionskraft. Stationsläget vid Sunderby Sjukhus har potential till att utvecklas till en viktig knutpunkt. Vidare har ett stationsläge i Gamla Sävast pekats ut som en möjlighet för att förbättra tillgängligheten för en växande befolkning. Genom tätare avgångar och bättre samordning kan tåget tillsammans med busstrafiken bli ett mer konkurrenskraftigt alternativ för arbets- och fritidspendling.

Broförbindelse över Lule älv – en nyckel för sammanhållning

Avsaknad av broförbindelse över Lule älv utgör en begränsande faktor för framtida utveckling. En ny broförbindelse bedöms kunna stärka attraktiviteten för båda älvsidorna och skapa bättre förutsättningar för bebyggelse- och näringslivsutveckling samt transporter för jobb och fritid. I tidigare planeringsunderlag har en broförbindelse mellan Unbyn och Sävastnäs identifierats som en möjlig länk mellan älvsidorna. En sådan förbindelse skulle kunna bidra till en mer sammanhängande arbetsmarknadsregion och även möjliggöra en utveckling av Bodön.

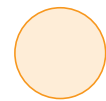
Ett antal större geografiska områden har identifierats, vilka bedöms ha olika förutsättningar för framtida utveckling. Beskrivningarna är översiktliga och gränsdragningarna är schematiska. Mer detaljerad planering samt fortsatta dialoger krävs för att realisera utvecklingen i linje med strukturplanens ambition.

Beskrivningarna utgår från tre olika kategorier som sammanfattar vilken typ av utveckling som kan vara aktuell för respektive område:



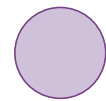
Varierande struktur, stora delar redan planlagt

Denna kategori omfattar områden som i stor utsträckning redan är planlagda och/eller bebyggda, såsom stora delar av Södra Sunderbyn och Sävastön. Här finns etablerad offentlig och privat service, vilken kan behöva förstärkas för att stödja en fortsatt utveckling i den omgivande geografin.



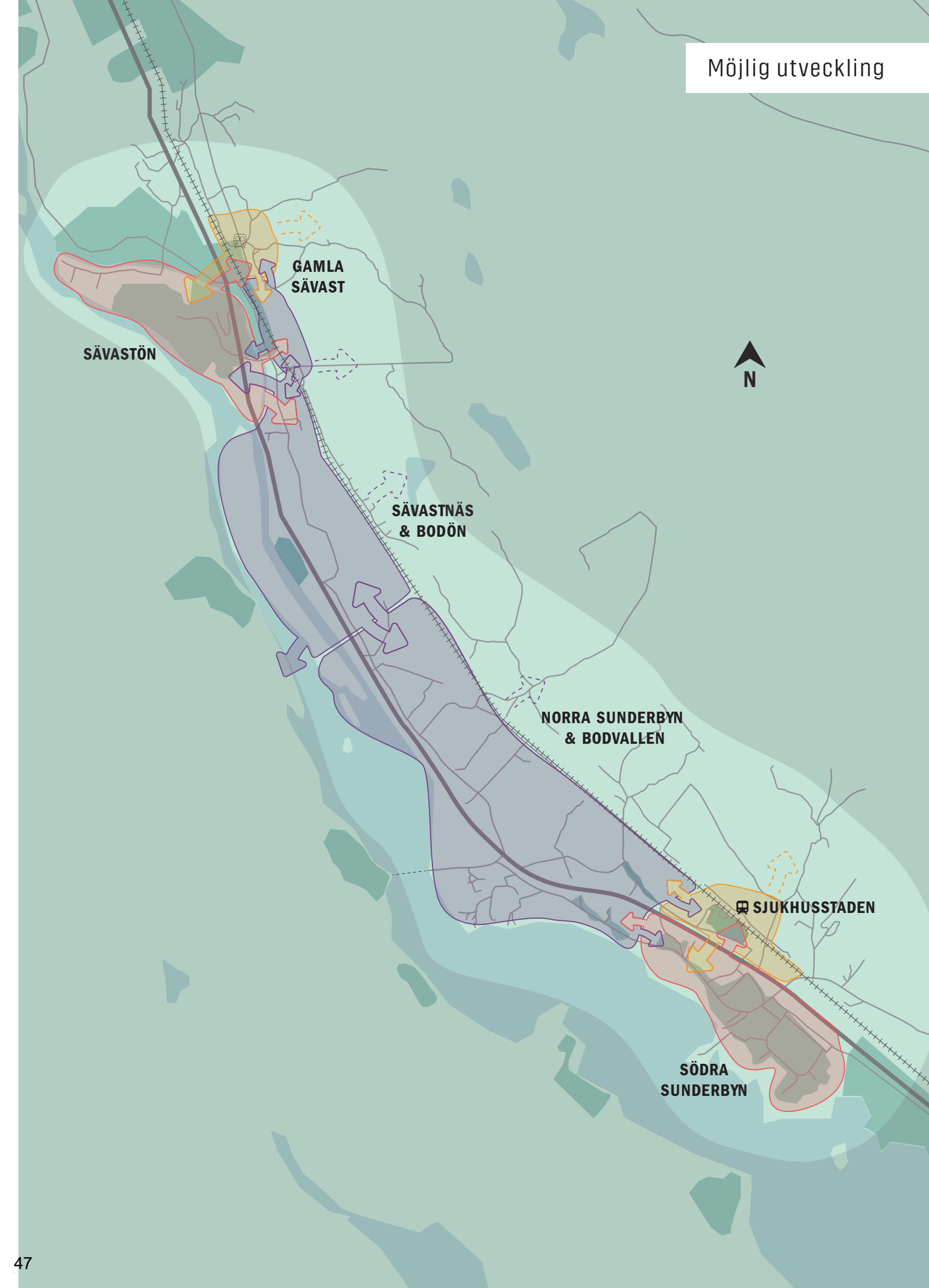
Potential för bebyggelseutveckling med för i området hög täthet

Denna kategori omfattar platser som ligger i anslutning till redan planlagda områden (röd kategori). Dessa bedöms ha förutsättningar för en mer omfattande bebyggelseutveckling, där en högre täthet och volym kan vara möjlig jämfört med övriga områden.



Potential för bostadsbebyggelse i symbios med areella näringar och lokala värden

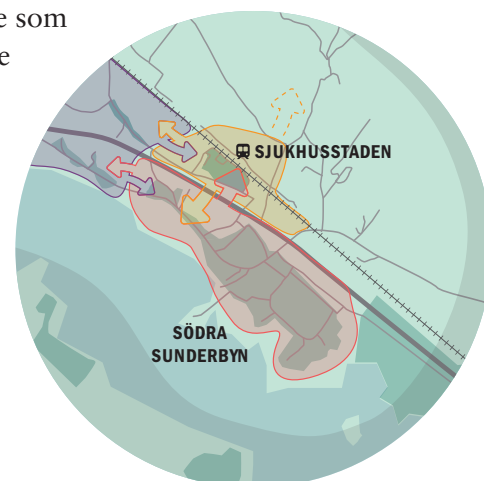
Denna kategori består av stora sammanhängande arealer av odlingsmark, som brukas i varierande grad och skogslandskap. En framtida bebyggelseutveckling behöver ske med hänsyn till dessa förutsättningar. En fortsatt utveckling av främst bostäder bedöms vara möjlig, men den bör i huvudsak ske genom mindre sammanhängande kluster av bebyggelse.



5.1 Södra Sunderbyn

Södra Sunderbyn karaktäriseras av tätortsliknande bebyggelse som mot nordväst övergår i öppet odlingslandskap med bebyggelse i huvudsak längs Sunderbyvägen. Området har byggts ut i omgångar och har olika årsringar, från äldre gårdsbebyggelse med tillhörande ekonomibyggnader till småhusbebyggelse i kvartersstruktur. I området finns ett varierat serviceutbud, bland annat förskolor, låg- och mellanstadieskolor, folkhögskola, ishall, fotbollsplaner och restauranger. Området har också ett rikt föreningsliv. Turtätheten med den lokala kollektivtrafiken är god och närheten till Sunderby sjukhus gör området attraktivt.

En fortsatt bebyggelseutveckling i Södra Sunderbyn kan inte ske i någon stor omfattning i redan planlagda områden. Men en komplettering med flerbostadshus är önskvärt då nära 90% av bostadsbeståndet består av äganderätter. En fortsatt bebyggelseutveckling skulle kunna ske mot nordväst från Södra Sunderbyn men avvägningar ska då göras mot värdet av den brukningsvärda jordbruksmarken i området och kunna motiveras i en lokaliseringsutredning för att säkerställa miljöbalkens krav.

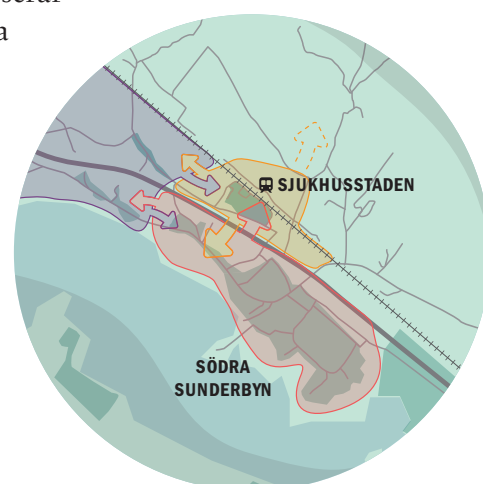


5.2 Sjukhusstaden

Det regionala sjukhuset, Sunderby sjukhus, är en av länets största arbetsgivare, cirka 2500 anställda och omkring 380 vårdplatser.

Sjukhuset byggdes i slutet av 1990-talet och ligger beläget vid riksväg 97. Luleå lokaltrafik (LLT) trafikerar med god turtäthet mot Gammelstad och centrala Luleå samt länstrafiken mot Boden och vidare regionalt. Ett stationsläge för tåg finns också, bland annat passerar nattågstrafik till och från Stockholm. Idag finns inga bostäder eller verksamheter i nära anslutning till sjukhuset (nordöst om 97:an).

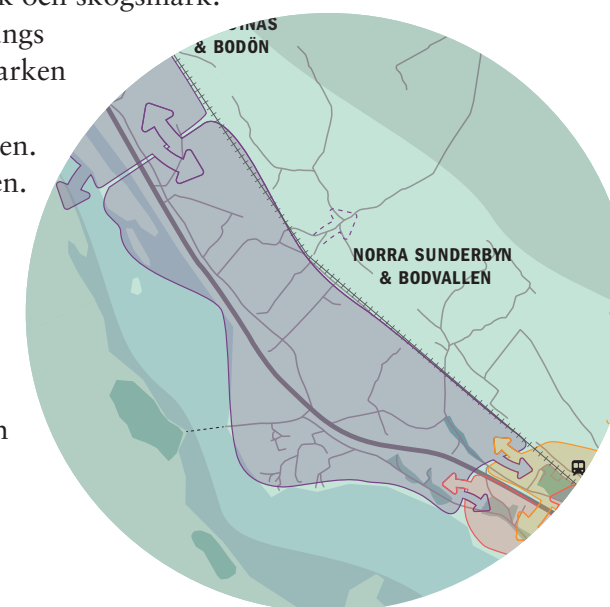
Här skulle en omfattande förtätning av bostäder och verksamheter vara möjlig. På grund av buller behöver bostadsbebyggelse sannolikt placeras nordost om tågspåret och verksamheter mellan väg 97 och tågspåret. Lokaliseringen av sjukhuset och dess skala har bidragit till en förändring av landskapsbilden och användandet av platsen. Om och hur en bebyggelseutveckling är möjlig måste utredas utifrån många olika aspekter till exempel markförhållanden, natur- och kulturmiljövärden. Sannolikt krävs ett stort visionsarbete för att skapa attraktivitet och en "vision" för området. Sjukhusstaden kan med fördel komplettera närliggande områden men service och saknade bostadstyper. Därför är tillgänglighet och fysiska kopplingar mellan platser viktigt.



5.3 Bodvallen och Norra Sunderbyn

Området präglas av en blandning mellan jordbruksmark och skogsmark. Bebyggelsen är gles och främst koncentrerad i kluster längs parallellvägarna till 97:an. Stora arealer av jordbruksmarken brukas. Vägfärjan som går över Lule älv trafikeras av Trafikverket. Färjan lägger an i Avan på södra sidan älven. Vintertid går det en isväg, ingen trafik under förfallstiden.

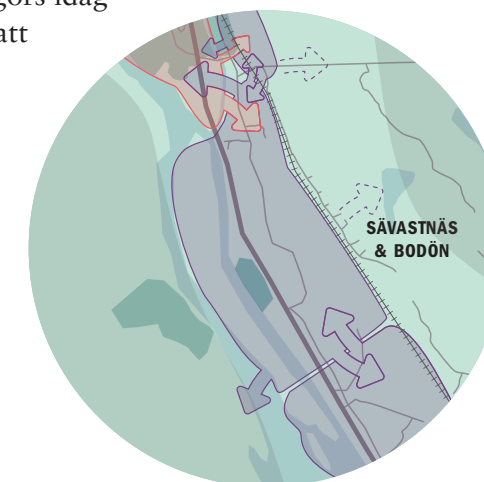
I området finns möjlighet till fortsatt utveckling, främst småhusbebyggelse längs med befintliga vägar och stråk. Dock råder det en stor känslighet i området på grund av det öppna odlingslandskapet, areella näringar och naturvärden längs strandzonen. Det råder också begränsade möjligheter till bland kommunalt vatten och gång- och cykelväg.



5.4 Bodön och Sävastnäs

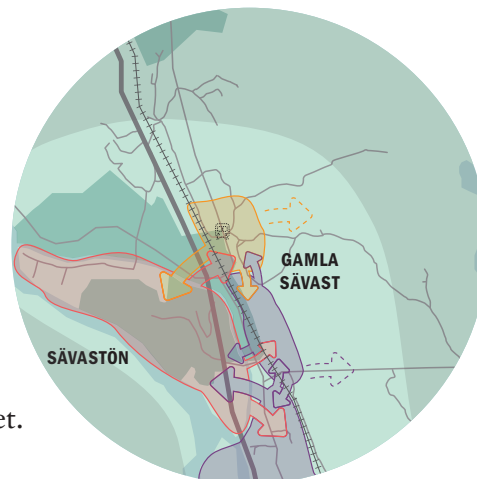
En framtida utveckling av Bodön är avhängd att en broförbindelse över Lule älv kommer till stånd. I första hand ses möjligheter att etablera en mötesplats på ön. En sådan satsning skulle kunna tillgängliggöra älven och ön för fler och, med rätt utformning, bli en attraktiv besöksanledning för både boende i Boden och Luleå samt för besökare och turister.

En broförbindelse skulle även skapa en kommunikationsknutpunkt i Sävastnäs, vilket kan medföra attraktiva lägen för verksamheter, service och potentiellt även bostäder. Bebyggelsen i Sävastnäs utgörs idag av en gles struktur på båda sidor av väg 97. En fortsatt bebyggelseutveckling bedöms främst vara aktuell på norra sidan av 97:an och bör i huvudsak ske i anslutning till befintliga vägar och stråk. Vid en sådan utveckling behöver även infrastrukturfrågor, särskilt vatten och avlopp, hanteras för att skapa hållbara förutsättningar för framtida boende och verksamheter.



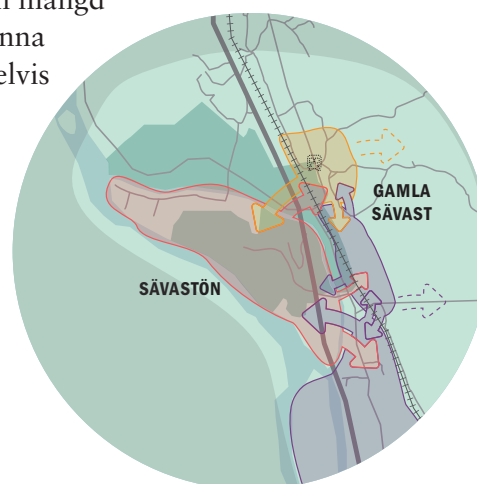
5.5 Gamla Sävast

Gamla Sävast mest framträdande karaktärsdrag är bebyggelsen som är orienterad längs Häradsvägen och Gamla Sävast-vägen, samt tvärgatan Per Orsh Väg där de två vägarna möts vid en passage över riksväg 97 samt ett tidigare stationsläge. Denna tvärgata med sina förhållandevis små fastigheter i sluttande terräng som utgör en liten yta men en stor andel bebyggelse, kombinerat med de större fastigheterna längs Härads- samt Gamla Sävast-vägen möjliggör för utveckling både längs och tvärs befintligt vägnät. Exempelvis genom att nya tvärgator anordnas upp mot Gruvberget/Sävastberget. Likaså kommer skalan av bebyggelse inom det tilltänkta verksamhetsområdet norröver potentiellt möjliggöra för en mer storskalig bostadsbebyggelse, huvudsakligen i Gamla Sävast norra delar.



5.6 Sävastön

Sävastön är att betrakta som redan planerad men inte fullt utbyggd, området består till stor del av småhusbebyggelse i kvartersstruktur, ett antal kvarter bestående av flerbostadshus och centrumverksamheter, en golfbana samt företagsparken Boden Business Park. Här finns en mängd olika servicefunktioner som med fördel skulle kunna gynna en större del av kommunen genom exempelvis ett broläge på Bodön, och sannolikt locka hit ytterligare etableringar om övriga områden inom strukturplanen utvecklas. Dock är det av största vikt att utreda eventuella negativa konsekvenser som detta skulle kunna få på Bodens stadskärna.



6 NÄSTA STEG

Strukturplanen för området Sävast–Sunderbyn visar på en möjlig inriktning för områdets utveckling. Den utgör ett kunskapsunderlag för fortsatt strategiskt planering vilket innebär att kommunerna behöver konkretisera planens intentioner och skapa förutsättningar för genomförande. Detta kräver att planeringsinsatser och strategiska åtgärder genomförs inom flera områden, i samverkan mellan kommunerna och var för sig.

Fortsatt arbete på olika nivåer

En utbyggnad av bostäder och verksamheter i området kommer att innebära ett ökat behov av förstärkt service, både offentlig och privat, samt en utveckling av infrastruktur och kommunikationer. VA-infrastruktur, möjligheter för stärkt persontrafik och ny broförbindelse över älven har framträtt som betydande utvecklingsområden. Därutöver finns behov av att på en mer detaljerad planeringsnivå hantera andra infrastrukturella aspekter för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling.

För att möjliggöra en framtida utbyggnad krävs fortsatt arbetet med fördjupad planering i respektive kommun. Detta bör ske i nära dialog och samverkan mellan Boden och Luleå kommun för att säkerställa en sammanhållen utveckling och fortsatt samsyn kring gemensamma frågor.

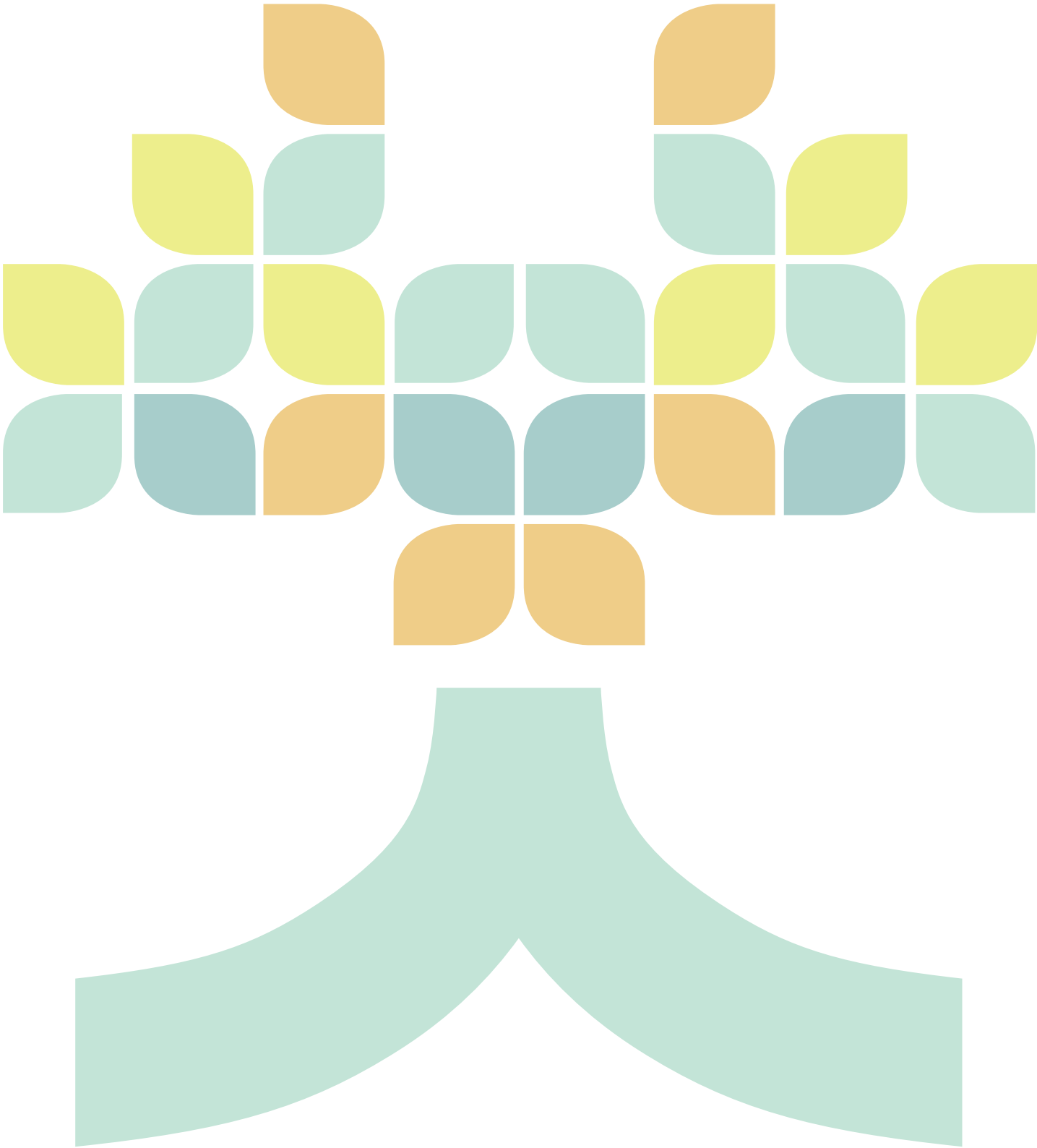
Samtidigt behöver planeringen förankras i en bredare flernivåsamverkan, där kommunala, regionala och nationella aktörer bör ingå. Exempel på sådana aktörer är Länsstyrelsen och Region Norrbotten som har en viktig roll i att säkerställa att den kommunala planeringen harmoniserar med regionala och nationella mål och strategier. Kommunerna ser ett värde i att stärka dialogen med dessa aktörer för att underlätta samordning och långsiktiga investeringar i infrastruktur och service.

Gemensam projektorganisation

För att upprätthålla och vidareutveckla samverkan ser kommunerna behov av att etablera en gemensam projektorganisation. Syftet med projektorganisationen skulle då vara att säkerställa att kommunernas fortsatta enskilda planeringsarbete sker på ett synkroniserat sätt samt att gemensamma angelägenheter som till exempel VA-infrastruktur, bevarandet av jordbruksmark, broförbindelse och kollektivtrafik, drivs vidare i samverkan. Den gemensamma projektorganisationen och vidare arbete skulle med fördel kunna utgå från kommunernas tematiska avsnitt i den gemensamma avsiktsförklaringen ”110 000 tillsammans”.

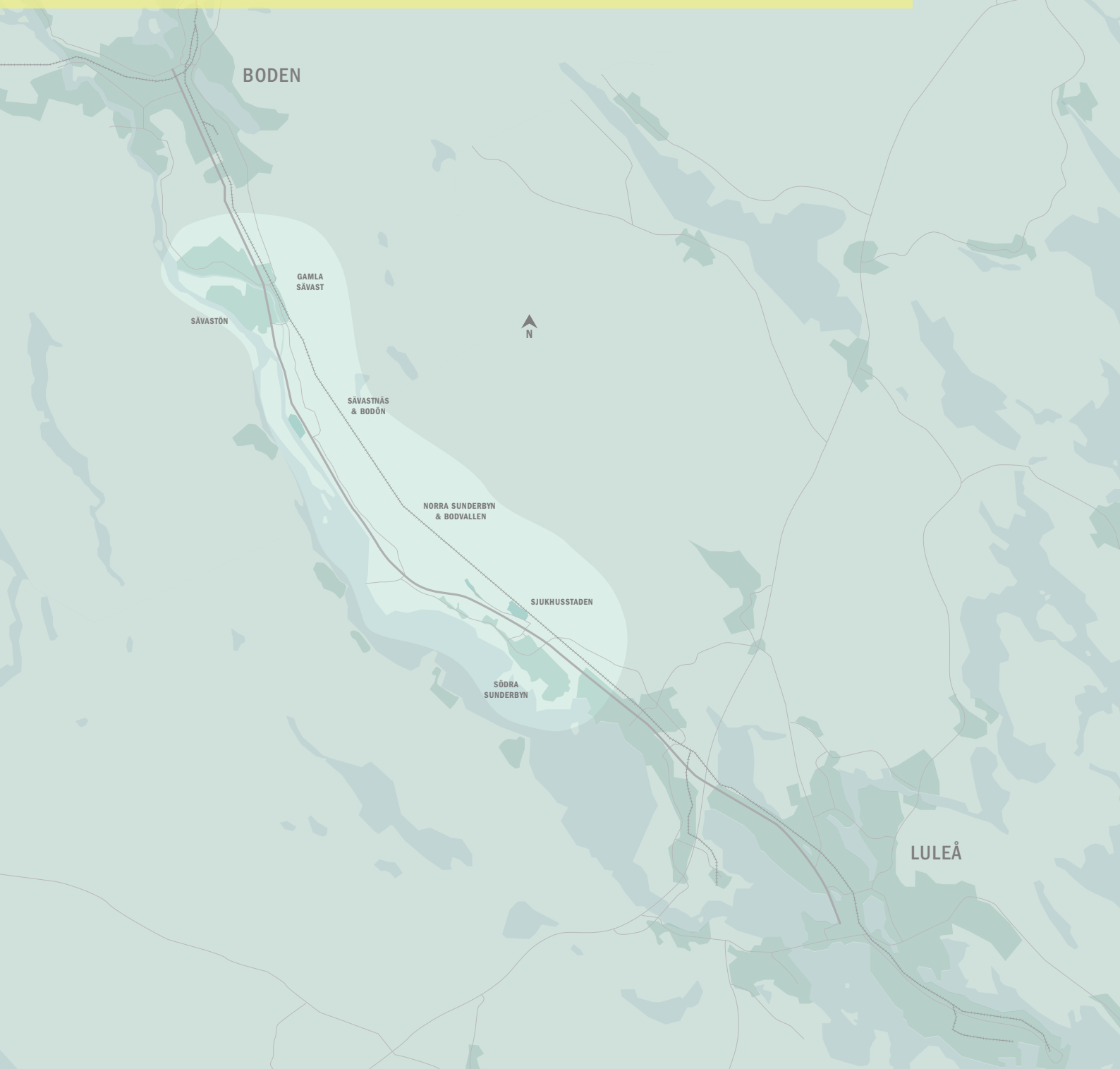
Forum för dialog

Utöver det interna samarbetet mellan kommunerna kommer projektorganisationen även att ha en viktig funktion i att samordna olika former av dialoger. Samverkan med lokala aktörer, såsom markägare, föreningar och lokala verksamheter, ses som en central del i det fortsatta arbetet. Markägarnas engagemang och inspel under dialogtillfället har varit betydelsefullt för strukturplanens innehåll och riktning. Att skapa ett nätverk eller forum för återkommande dialoger kan vara ett sätt främja utbytet av olika perspektiv för ökad förståelse och samverkan.



Strukturplan Sävast-Sunderbyn

ett samarbetsprojekt mellan Bodens kommun och Luleå kommun



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Gemensam strukturplan Boden + Luleå

SBU 23 september 2024

Jenny Lindberg

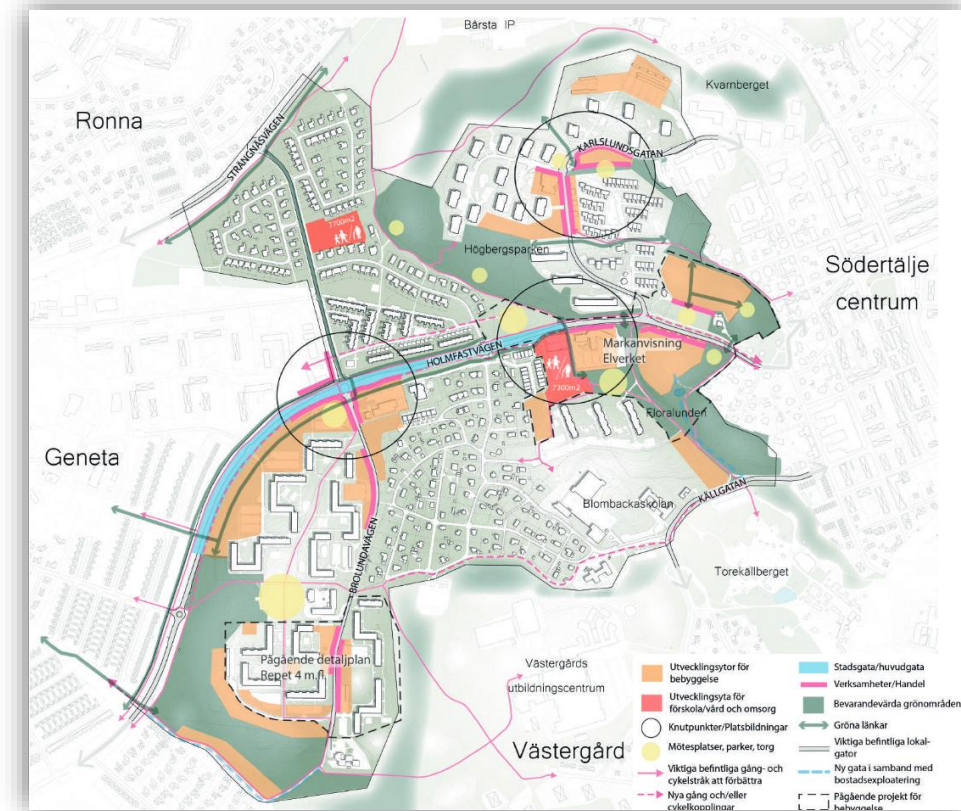
Samhällsomställningskontoret, KSF

Bakgrund

- I april 2024 samlades KSAU från Bodens och Luleå kommun i en gemensam workshop med syfte att skapa en djupare förståelse för de nuvarande planeringsförutsättningarna vid kommungränsen, klargöra gemensamma målsättningar och att identifiera effektiva former och processer för ett fortsatt arbete tillsammans.
- Fokus i samtalet var på det geografiska området på norra sidan Luleå Älv från Sunderbyn till Sävast.
- Dialogen var uppdelad i tre delar och berörde:
 - Formen för samarbetet
 - Innehåll och inriktning för bebyggelse struktur
 - Samarbetets organisering och struktur
- Med utgångspunkt från denna dialog har tjänstemannaorganisationen i respektive kommun tillsammans framarbetat ett förslag på fortsatt arbete.

En gemensam strukturplan

- Det gemensamma arbetet med att initiera ett utvecklingsarbete för aktuell geografi sker med utgångspunkt från planeringsverktyget strukturplan.
- Strukturplaner är ett verktyg som kan användas för att undersöka och visa på en övergripande utformning av ett område – exempelvis bebyggelsestruktur, kommunikationer, offentlig service, etc. Strukturplaner kan utgöra ett viktigt vägledande underlag för fortsatt planering.
- Strukturplaner är inte juridiskt bindande och har en friare form än de verktyg som finns inom planeringssystemet enligt plan- och bygglagen (ÖP, områdesbestämmelser, detaljplaner).
- Användandet av strukturplaner är relativt vanligt förekommande bland Sveriges kommuner.



Exempel på en strukturplan från Södertälje kommun

Syftet med en gemensam strukturplan

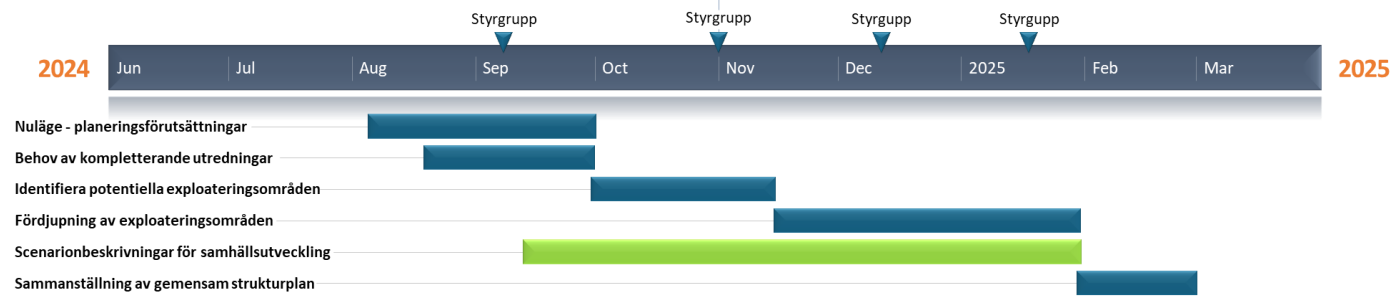
Syftet är att utforska möjligheterna för framtida utveckling och att definiera och beskriva förutsättningarna för utveckling av bebyggelsestruktur, infrastruktur, kommunikationer samt offentlig och privat service.

Via strukturplanen skapas en gemensam bild över områdets potentiella utveckling. Planen kommer att fungera som ett verktyg för att identifiera och visualisera de huvudsakliga strukturella förutsättningarna för området men hänsyn tagen till befintlig markanvändningen och lokala värden.

Strukturplanen ska fungera som en utgångspunkt för samordnad planering, främja dialog mellan kommunerna och utgöra ett planeringsunderlag för framtida strategiska vägval. Målsättningen är att strukturplanen ska bidra till en sammanhållen, hållbar och långsiktig utveckling för området.

Kort om hur arbete bedrivs

- Arbetet leds av en kommungemensam styrgrupp.
- Två projektledare och en koordinator ansvarar för den övergripande strukturen i det operativa arbetet samt arbetsgrupper från resp. kommuner
- Arbetet bedrivs i en, i planeringssammanhang, relativt snabb process och förväntas pågå fram till januari/februari 2025.
- Resultatet kommer att presenteras och dialogiseras under en gemensam workshop med respektive KSAU efter årsskiftet.



Preliminär övergripande tids- och aktivitetsplan



Strukturplan Sävest - Sunderbyn

Samarbete Boden och Luleå

2025-02-04

Wifi:

Nätverk: LK-Kulturens hus

Lösen: welcome2lulea

Agenda

- Syfte och incheckning
- Bakgrund och tids- och aktivitetsplan
- Status i pågående arbete
 - Planeringsförutsättningar
 - Resultat dialogmöte med markägare
 - Övergripande principer för utveckling
 - Områdesbeskrivningar
- Dialog i grupper
- Summering

Presentationssrunda

- Namn och roll
- Välj en av följande frågor att besvara:
 - Vilken plats i Boden eller Luleå tycker du bäst speglar kommunens potential för utveckling?
 - Vilken typ av plats i Boden eller Luleå skulle du vilja se fler av för att stärka kommunens attraktionskraft?
 - Finns det en miljö eller plats i Boden eller Luleå som inspirerar dig, och som du tycker fler borde uppleva?



Bakgrund



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Bakgrund

Resultat av workshop med kommunstyrelser 6 mars 2023

- Att växa tillsammans genom samverkan
 - Ett gemensamt och attraktivt område som växer och utvecklas hållbart
 - En ledande region i den gröna omställningen
 - En plats där historia, kultur och innovation möts
- Ett flertal samverkansområden identifieras: infrastruktur, administration, kompetensförsörjning, marknadsföring etc.



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Bakgrund

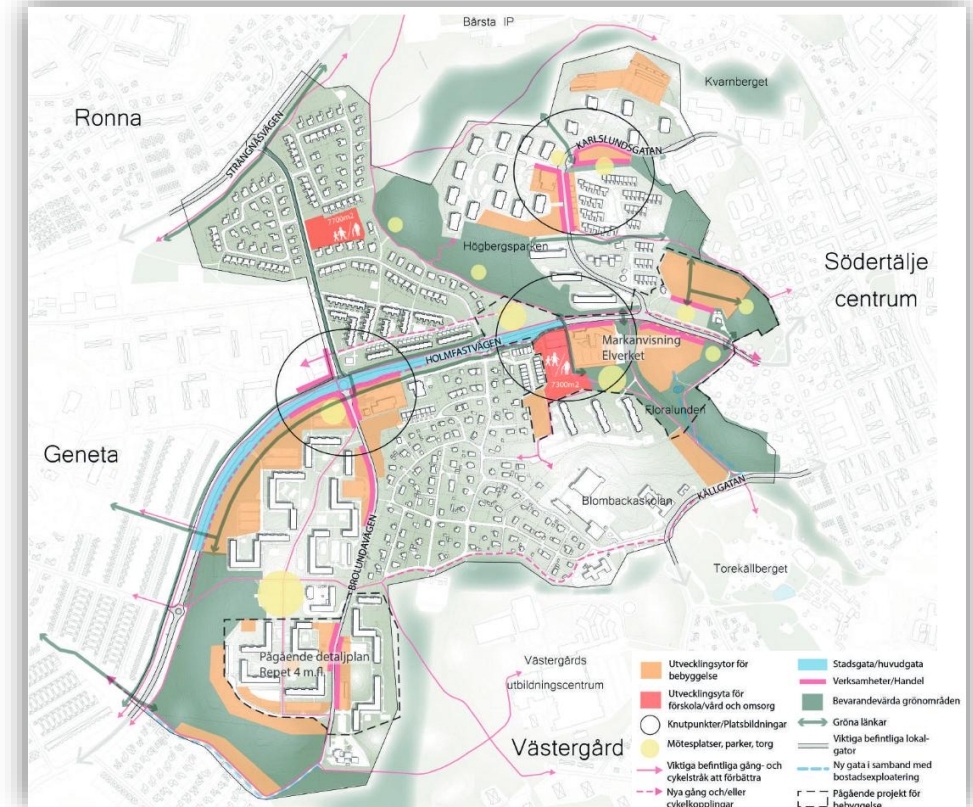
Resultat av workshop med kommunstyrelser 11 april 2024

- I april 2024 samlades KSAU från Bodens och Luleå kommun i en gemensam workshop med syfte att skapa en djupare förståelse för de nuvarande planeringsförutsättningarna vid kommungränsen, klargöra gemensamma målsättningar och att identifiera effektiva former och processer för ett fortsatt arbete tillsammans.
- Fokus i samtalet var på det geografiska området på norra sidan Luleå Älv från Sunderbyn till Sävast.
- Dialogen var uppdelad i tre delar och berörde:
 - Formen för samarbetet
 - Innehåll och inriktning för bebyggelse struktur
 - Samarbetets organisering och struktur
- Med utgångspunkt från denna dialog har tjänstemannaorganisationen i respektive kommun tillsammans framarbetat ett förslag på fortsatt arbete.



En gemensam strukturplan

- Det gemensamma arbetet med att initiera ett utvecklingsarbete för aktuell geografi sker med utgångspunkt från planeringsverktyget strukturplan.
- Strukturplaner är ett verktyg som kan användas för att undersöka och visa på en övergripande utformning av ett område – exempelvis bebyggelsestruktur, kommunikationer, offentlig service, etc. Strukturplaner kan utgöra ett viktigt vägledande underlag för fortsatt planering.
- Strukturplaner är inte juridiskt bindande och har en friare form än de verktyg som finns inom planeringssystemet enligt plan- och bygglagen (ÖP, områdesbestämmelser, detaljplaner).
- Användandet av strukturplaner är relativt vanligt förekommande bland Sveriges kommuner.



Exempel på en strukturplan från Södertälje kommun

Syftet med en gemensam strukturplan

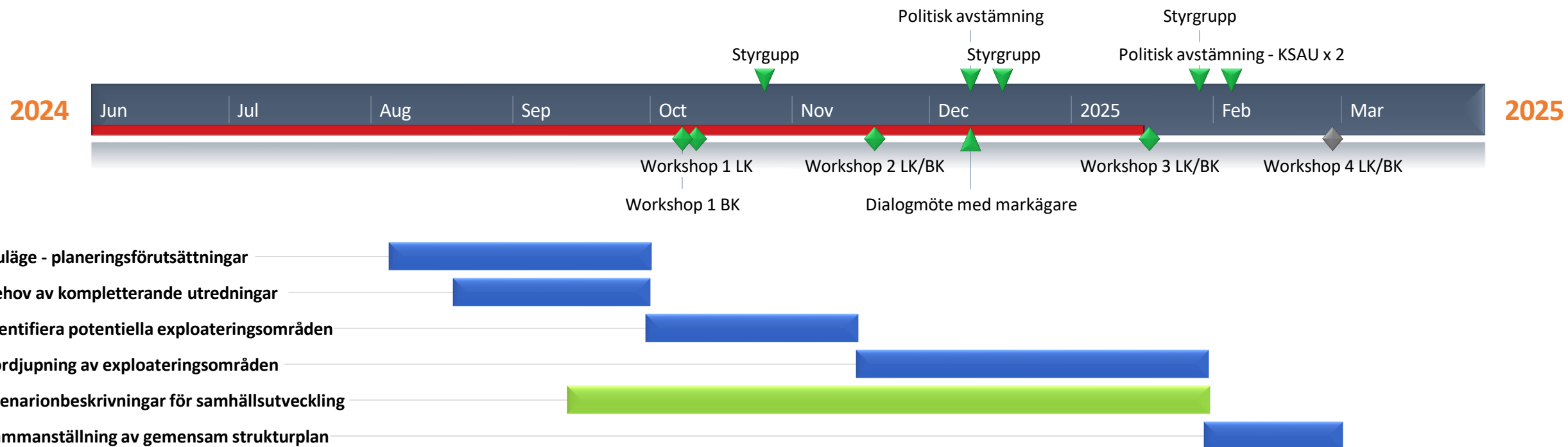
Boden och Luleå kommun har initierat ett arbete för att utarbeta en **gemensam övergripande strukturplan** för området från Sävast i Boden till Sunderbyn i Luleå. Syftet med arbetet är att utforska möjligheterna för framtida utveckling och att definiera och beskriva förutsättningarna för utveckling av **bebyggelsestruktur, infrastruktur, kommunikationer samt offentlig och privat service**.

Via strukturplanen skapas en gemensam bild över områdets potentiella utveckling. Planen kommer att fungera som ett verktyg för att identifiera och visualisera de huvudsakliga **strukturella förutsättningarna** för området men hänsyn tagen till befintliga markanvändningen och lokala värden.

Strukturplanen ska fungera som en **utgångspunkt för samordnad planering**, främja dialog mellan kommunerna och utgöra ett **planeringsunderlag för framtida strategiska vägval**. Målsättningen är att strukturplanen ska bidra till en sammanhållen, hållbar och långsiktig utveckling för området.



Tids och aktivitetsplan



Status i pågående arbete

Planeringsförutsättningar



BODENS
KOMMUN

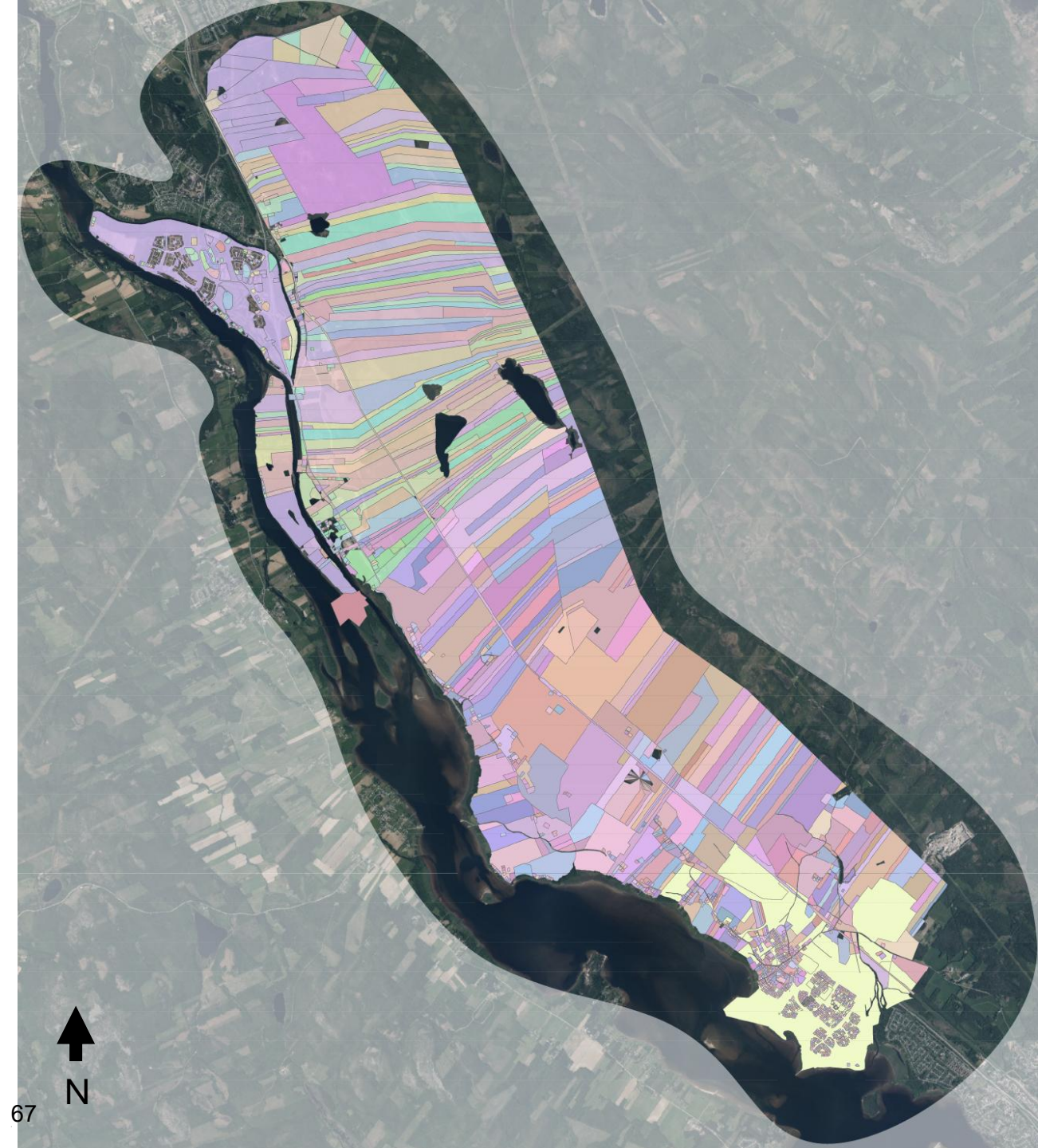


LULEÅ
KOMMUN

Planeringsförutsättningar

Markägande

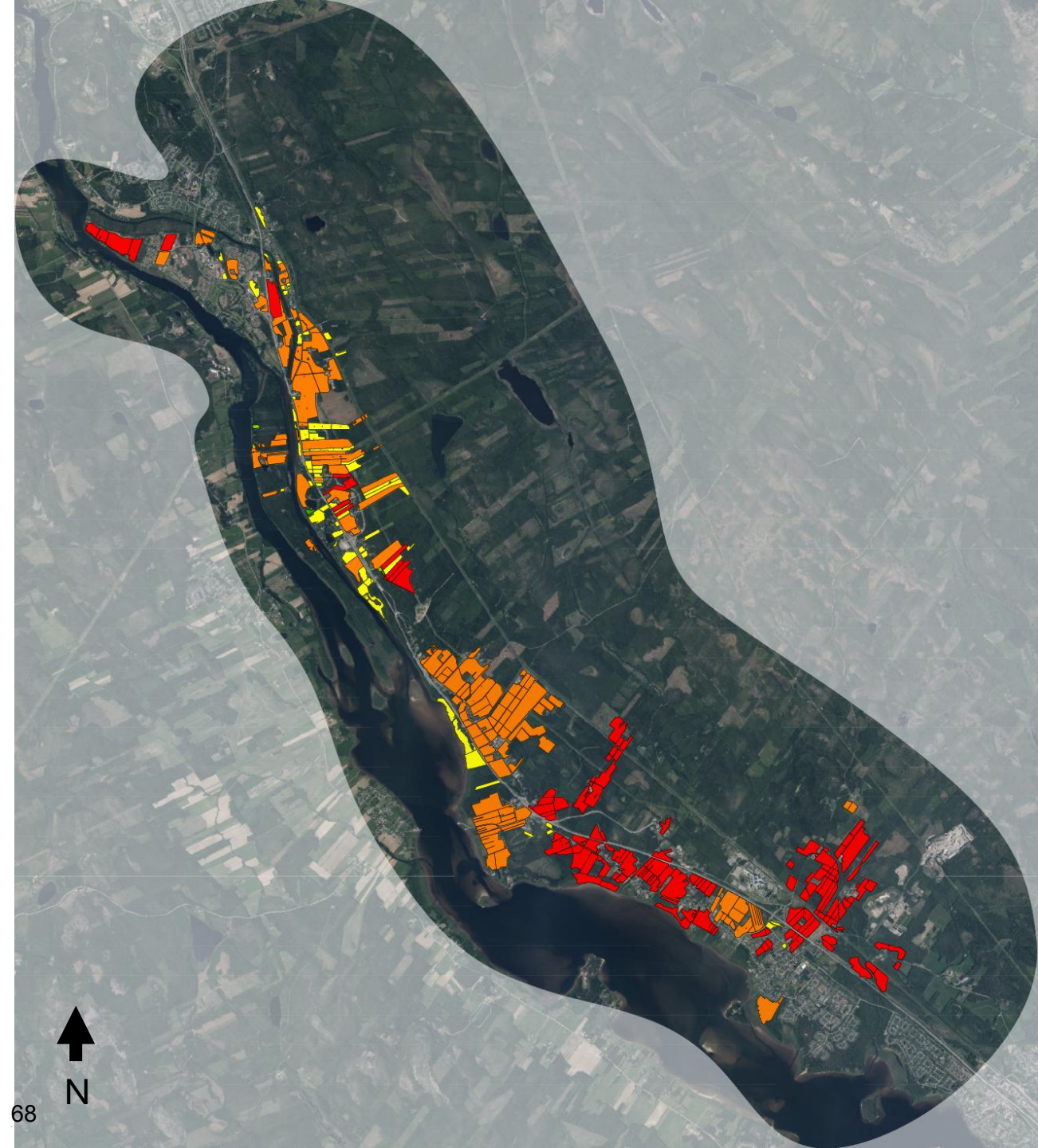
- Drygt 300 privata markägare
- Finns vissa kommunalt ägda markytor bland annat:
 - Bodön
 - Bränslan
 - Gamla Sävast



Planeringsförutsättningar

Jordbruksmark

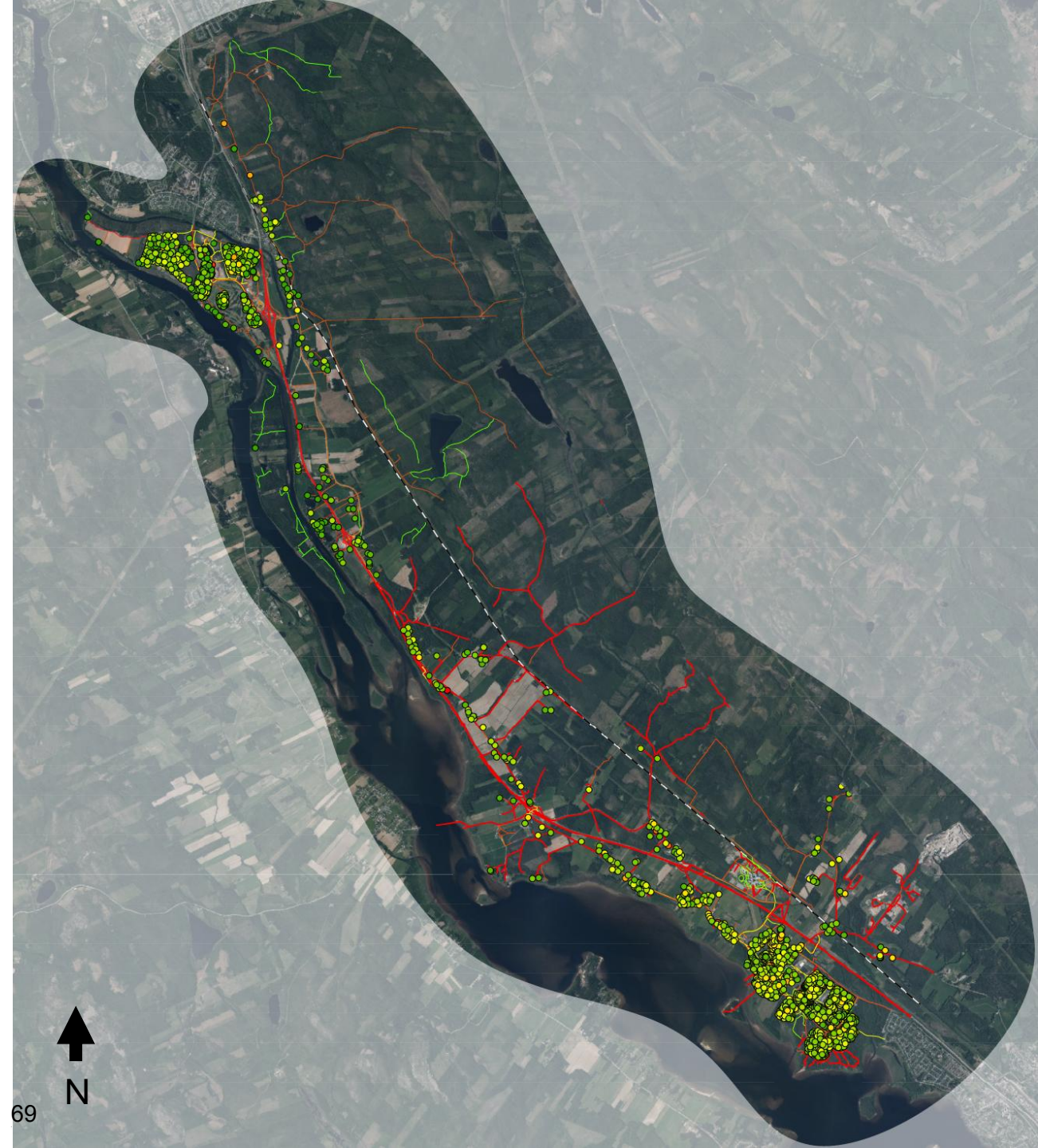
- Mycket jordbruksmark (som brukas dessutom brukas)
- Relativt väl kartlagt kring brukningsvärden.



Planeringsförutsättningar

Befolkningskoncentration och
kommunikationer

- Ett område med variation i befolkningstäthet och livsmiljöer
- Goda kommunikationer
- Glest mellan broarna?
- Järnvägens potential



Status i pågående arbete

Dialogmöte med markägare



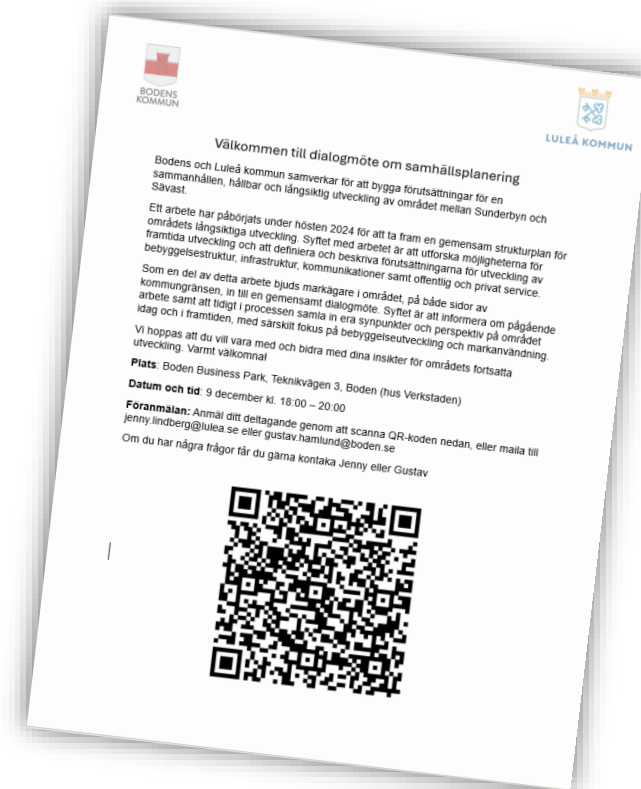
BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Dialogmöte med markägare 9 december

- Inbjudan gick ut till cirka 300 markägare, ungefär 50 personer närvarade på möte.
- Syftet var tvåfaldigt:
 - Informera om pågående arbete med en kommungemensam strukturplan för området Sävast - Sunderbyn
 - *”Tidigt i processen ta del av era tankar och idéer rörande en potential utveckling av aktuellt område, med särskilt fokus på bebyggelseutveckling och markanvändning”*



BODENS
KOMMUN

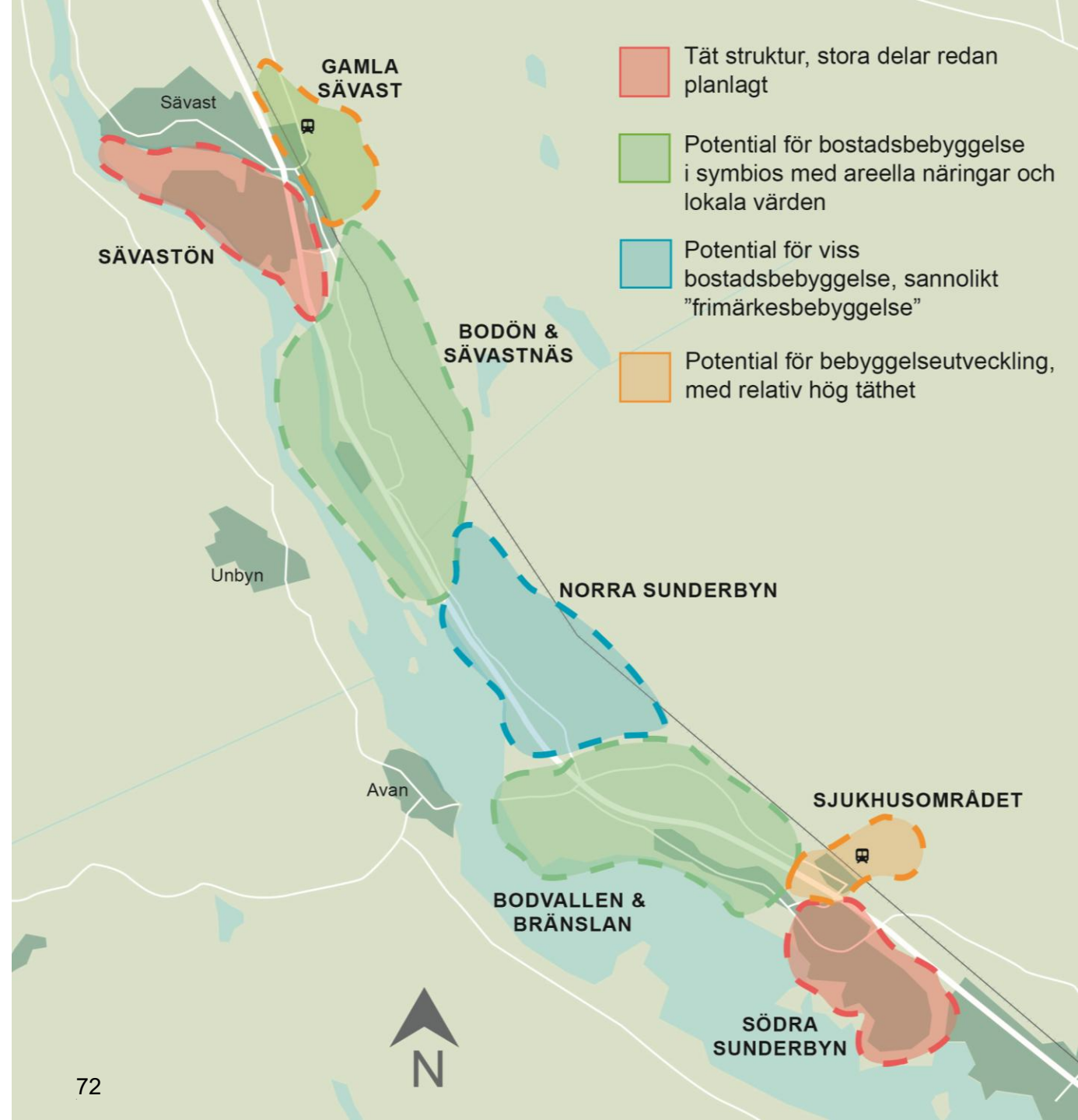


LULEÅ
KOMMUN

Summering dialogmöte

Frågor för dialog

- Hur ser ni på kommunernas gemensamma intresse för utveckling av området?
- Vilken framtida utveckling ser du för användandet av din mark?
- Hur ser ni på hela områdets potential för framtida utveckling, både vad gäller bebyggelse och andra användningsområden?
- Vilka möjligheter och utmaningar ser ni med en ökad bostadsbebyggelse i området?



Summaring dialogmöte

Bra att kommunerna samarbetar för en planerad utveckling

- Positiv respons på att kommunerna samarbetar för att skapa en gemensam plan. Samhällsutvecklingen sker oavsett, men planering i dialog med markägare skapar bättre förutsättningar för en hållbar utveckling.
- Kommentarer som "Ni skulle ha varit här för 20 år sedan" speglar både uppskattning över dialogen och vikten av att inte tappa tid i processen.
- Tydlighet i process och fortsatt dialog efterfrågades, med förslag om fler uppföljande möten för att hålla alla informerade.



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Summering dialogmöte

Värna om jordbruksmarken och respektera äganderätten

- Jordbruksmarken brukas aktivt och har stor betydelse för både livsmedelsförsörjning och biologisk mångfald. Att bygga på åkermark påverkar förtroendet för kommunernas riktlinjer kring hållbar utveckling.
- Flera deltagare lyfte vikten av att:
 - Bevara landsbygdens karaktär och undvika utveckling som förvandlar lantliga miljöer till tätbebyggda områden.
 - Behov av att se över infrastruktur, service och hållbara VA-lösningar
- Markägare betonade att äganderätten måste respekteras och att deras synpunkter måste få reellt genomslag i processen.



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Status i pågående arbete

Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Det pågående arbetet med utvecklingen av området kan sammanfattas i tre övergripande principer:

- **En framtida bebyggelseutveckling anpassad befintlig struktur**
- **Skapa attraktiva boendemiljöer för flera**
- **Fortsatt utveckling i samverkan med markägare**



Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Bebyggelseutveckling anpassad till befintlig struktur

- **Lokalisering** – Främja områdets karaktär och värden, minimera påverkan på natur- och jordbruksmark samt underlätta användningen av existerande infrastruktur (vägar, VA m.m)
- **Placering** - Utgå från den befintliga bebyggelsestrukturen/traditionen. Främja genomtänkt placering på fastigheter/tomter. Anpassning till markens förutsättningar.
- **Gestaltning** – Främja ett lämpligt arkitektoniskt uttryck i relation till val av lokalisering och placering. Exempelvis skala, proportioner, taklutningar, materialval, färgsättning m.m.



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Beskriva/inventera struktur, karaktär och värden idag..

”Landsbygd”

”Tätort/förort”



..för att kunna pröva lämplighet och tålighet

Småskalig
bebyggelseutveckling

Mellanskalig
Bebyggelseutveckling

Storskalig
Bebyggelseutveckling

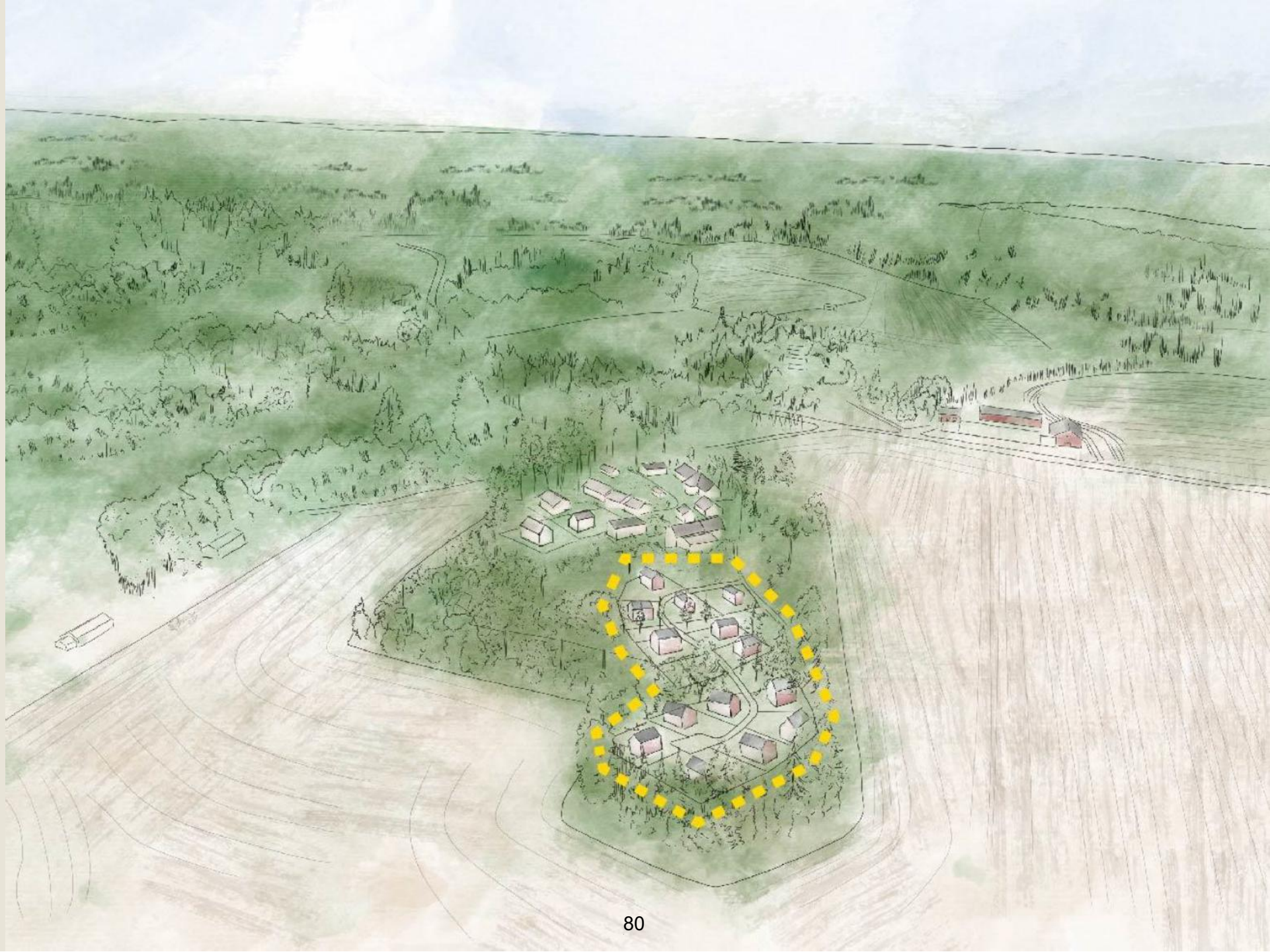


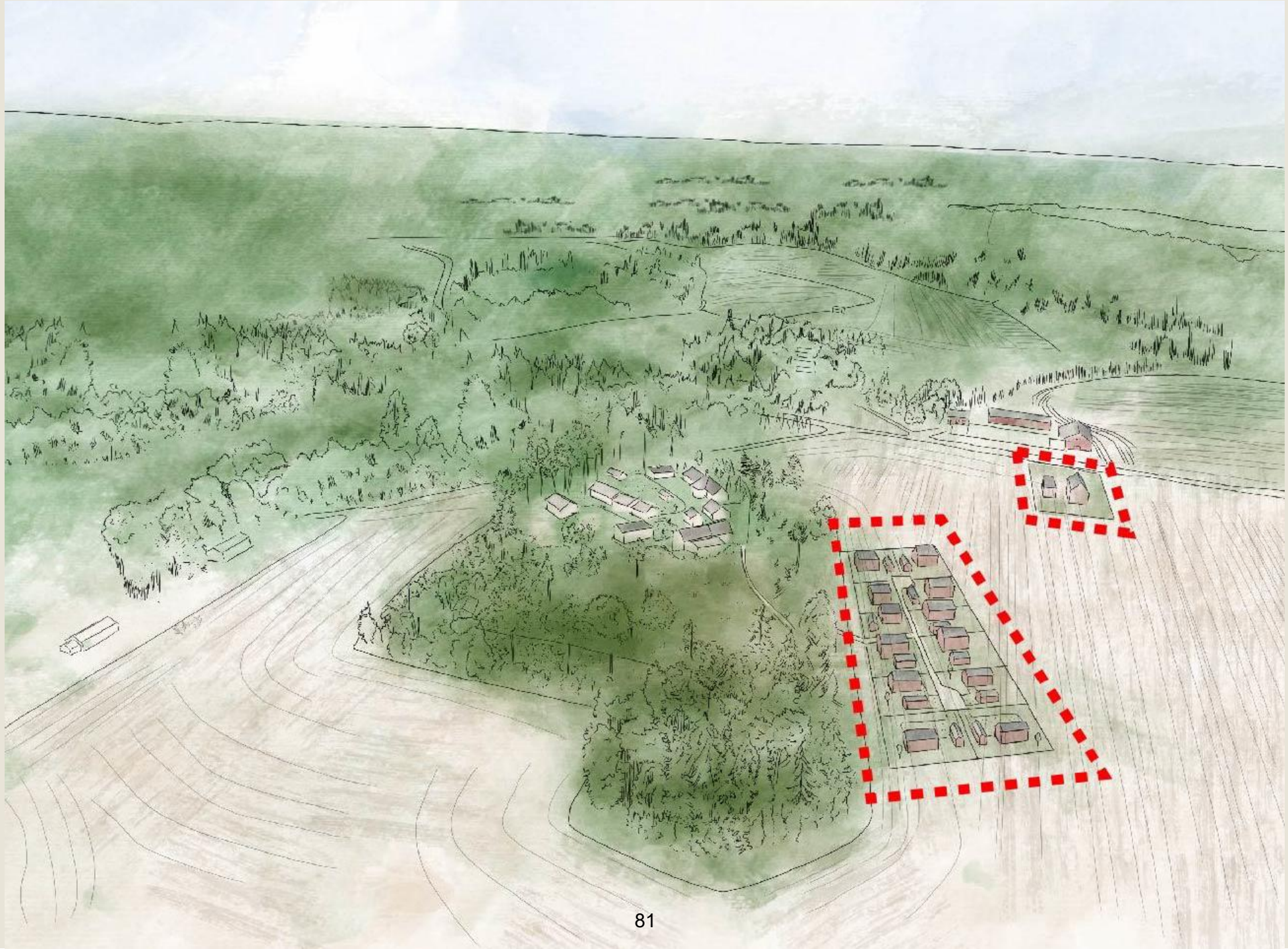
BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN



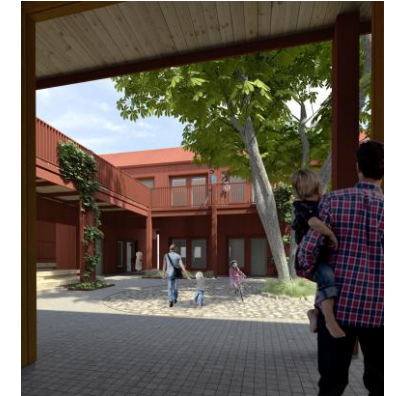




Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Skapa attraktiva boendemiljöer för flera

- Utvecklingen ska bidra till inkluderande och attraktiva boendemiljöer som möter olika gruppers behov och preferenser – från barnfamiljer till äldre, unga vuxna och singelhushåll.
- Främja varierade bostadsformer, exempelvis: flerfamiljshus, radhus, byggemenskaper, "Tiny houses" och bostäder med odlingsytor
- Skapa förutsättningar för att attrahera flera målgrupper – mod att testa något nytt?



Bilder/illustrationer: 1. Aneberg Centrum, Kungsbacka kommun. 2. Gårdsbild Eksjö, Arkitektbolaget. Ekoby Bysjöstrand, arkitekt Erik Berg. Hogslätts vänboende, byggemenskap, Tanums kommun.

Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Skapa förutsättningar för ett hållbart vardagsliv – socialt, ekologiskt och ekonomiskt..



Villaområde, Kallax, Luleå Kommun.

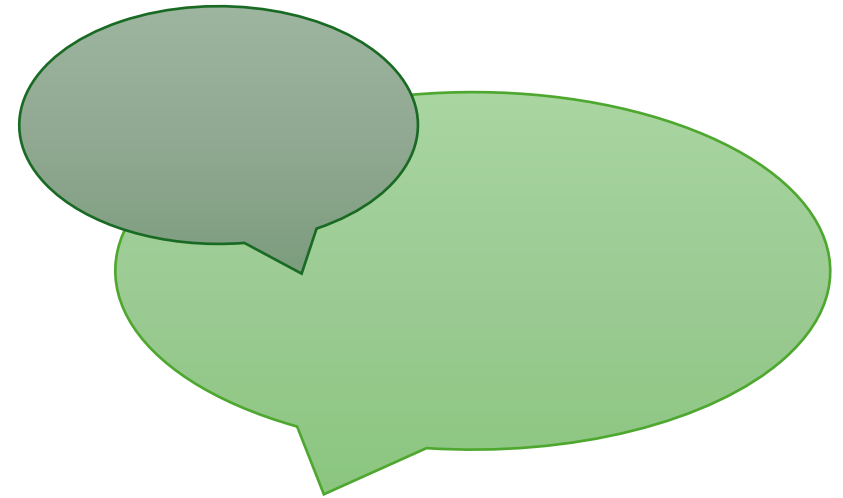


Ekoby Bysjöstrand, Dalarna, arkitekt Erik Berg.

Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Fortsatt utveckling i samverkan med markägare

- Kommunernas begränsade markinnehav gör markägarnas engagemang avgörande för framtida bebyggelseutveckling.
- Genom nära dialog kan områden identifieras som balanserar markägarens intressen med samhällsintressen och en fortsatt utveckling av områdets karaktär.
- Dialogen syftar till att skapa samsyn, analysera lämpligheten för bebyggelse och säkerställa att utvecklingen sker på rätt plats och under rätt förutsättningar.



Status i pågående arbete

Områdesbeskrivningar



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Nuläge pågående arbete

Sävastön

- I stort redan planlagt, i nuläget ses ingen fortsatt utveckling inom ramen för aktuellt arbete.

Gamla Sävast

- Finns möjligheter till en fortsatt utveckling av villabebyggelse, kan även finnas möjligheter till lite tätare bebyggelse (primärt österut i relation till gamla sävast).

Bodön och Sävastnäs

- Potential till villabebyggelse och mindre lägenhetshus finns i Sävastnäs (VA-frågan central).

Norra Sunderbyn och "Gränslandet"

- Höga naturvärden, mycket värdefull jordbruksmark.
- Framtida bebyggelseutveckling: frimärken --> riktlinjer för byggande på landsbygd.



Nuläge pågående arbete

Bränslan, Bodvallen och "Färjeläget"

- Finns möjligheter till en fortsatt utveckling av villabebyggelse (oklart om det handlar om enstaka "frimärken" eller i större omfattning (fler än tre nya fastigheter).

Sjukhusstaden

- Stor potential till förtätning bostäder och verksamheter.
- Visionsarbete krävs för att skapa en attraktivitet för boendemiljöer nära sjukhuset.
- Flera utredningar krävs sannolikt: markförhållande; vägar och trafik; järnväg (dubbelspår, pendling)
- Dialog med Region Norrbotten förordas i närtid.

Sunderbyn

- En kompletterande fortsatt bebyggelseutveckling: flerbostadshus och service



Dialog i grupper



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Dialog i grupper

Allmänna reflektioner

- Vi har två olika "områden" för diskussion i grupper.
- Vi kommer ta oss an ett "område" i taget och summera i helgrupp.
- Utse en talesperson som presenterar gruppens resonemang.
 1. Styrkor/svagheter med principer för utveckling
 2. Fortsatt samarbete mellan kommunerna



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Dialog i grupper

Styrkor/svagheter med principer för utveckling

- Diskutera de tre övergripande principerna för en fortsatt bebyggelseutveckling:
 - Identifiera och diskutera styrkorna och svagheter för varje princip.
 - Resonera kring hur principerna kan omsättas i praktiken och vilka faktorer som är avgörande för att lyckas.
 - Fundera över potentiella konflikter eller utmaningar mellan principerna och hur dessa kan hanteras.
- De tre principerna:
 1. En framtida bebyggelseutveckling anpassad till befintligt struktur
 2. Skapa attraktiva boendemiljöer för flera
 3. Fortsatt utveckling i samverkan med markägare



BODENS
KOMMUN

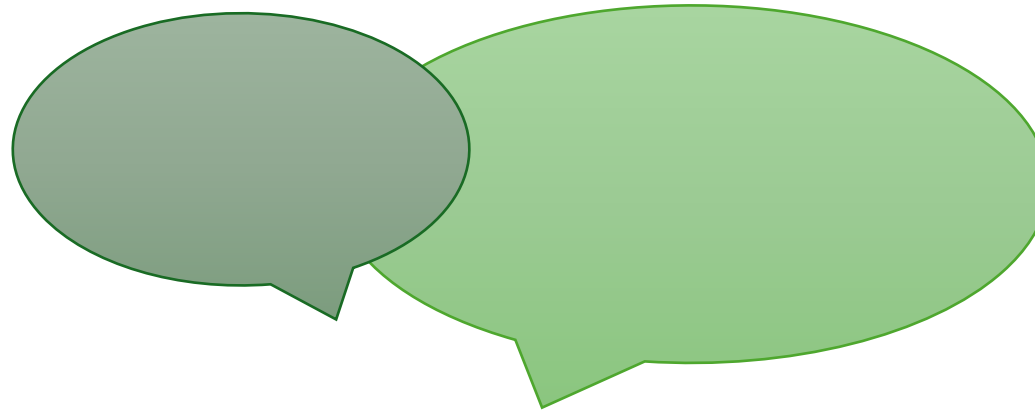


LULEÅ
KOMMUN

Dialog i grupper

Fortsatt samarbete mellan kommunerna

- Med utgångspunkt från presenterat material samt tidigare dialoger diskutera om och hur ett fortsatt samarbete mellan kommunerna kan/bör bedrivas?



Tack!



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN



Strukturplan

SÄVAST-SUNDERBYN

Samhällsbyggnadsutskottet. Luleå kommun

22 september 2025

Jenny Lindberg



BODENS
KOMMUN



LULEÅ
KOMMUN

Bakgrund

Bakgrund

Resultat av workshop med kommunstyrelser 6 mars 2023

- **Att växa tillsammans genom samverkan**

Ett gemensamt och attraktivt område som växer och utvecklas hållbart

En ledande region i den gröna omställningen

En plats där historia, kultur och innovation möts

- **En gemensam målbild "110 000 tillsammans".** Ett flertal samverkansområden identifieras: infrastruktur, administration, kompetensförsörjning, marknadsföring etc.



Bakgrund

Resultat av workshop med kommunstyrelser 11 april 2024

- I april 2024 samlades KSAU från Bodens och Luleå kommun syfte att skapa en djupare förståelse för de nuvarande planeringsförutsättningarna vid kommungränsen, klargöra gemensamma målsättningar och att identifiera effektiva former och processer för ett fortsatt arbete tillsammans.
- Fokus i samtalet var på det geografiska området på norra sidan Luleå Älv från Sunderbyn till Sävast.
- Dialogen var uppdelad i tre delar och berörde:
 - Formen för samarbetet
 - Innehåll och inriktning för bebyggelse struktur
 - Samarbetets organisering och struktur
- Med utgångspunkt från denna dialog så föreslog tjänstemannaorganisationen i respektive kommun tillsammans förslag på fortsatt arbete. Strukturplan valdes som modell för arbetet.



Bakgrund

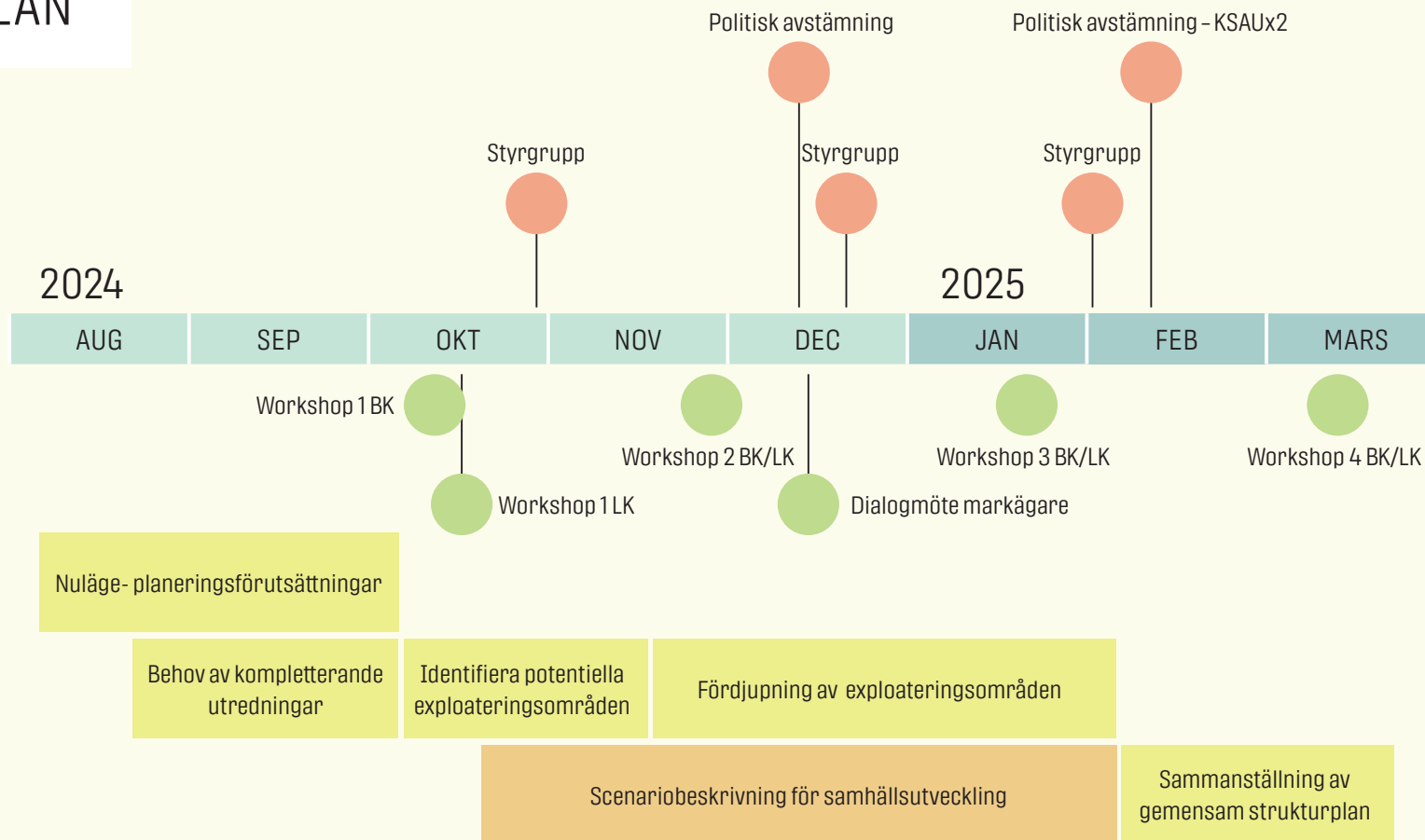
Strukturplan och process

- Strukturplaner har inte tydlig definition. **Rumslig förstudie** för att tillsammans, i ett tidigt skede, undersöka de huvudsakliga strukturella förutsättningarna för samhällsutveckling. Mellan kommunal och regional skala.
- Strukturplaner är inte juridiskt bindande och har en friare form än de verktyg som finns inom planeringssystemet enligt plan- och bygglagen (ÖP, områdesbestämmelser, detaljplaner).
- Användandet av strukturplaner är relativt vanligt förekommande bland Sveriges kommuner. Ligitimitet och nivå på dokument bestäms lokalt.
- Arbetet har letts av en kommungemensam styrgrupp. Respektive kommun har även haft en projektledare, och en extern funktion har bidragit med samordning i nära samarbete med projektledarna. Arbetsgrupper med bred kompetens från resp. har involverats i arbetet.

Syfte och fortsatt arbete

- Syftet med Strukturplan Sävast-Sunderbyn har varit att **gemensamt utforska förutsättningar och visualisera möjligheter** för framtida utveckling samt definiera och beskriva de huvudsakliga strukturella förutsättningarna för området med **hänsyn taget till befintlig markanvändning och lokala värden.**
- Efter godkännande av respektive kommunstyrelse ska **strukturplanen utgöra ett gemensamt kunskapsunderlag för framtida strategisk och fysisk planering** samt främja dialog mellan Bodens- och Luleå kommun.
- För att skapa förutsättningar för en **fortsatt samverkan** och utveckling av den fysiska miljön krävs även ett fördjupat samarbete mellan Bodens och Luleå kommun, bland annat inom kollektivtrafik och infrastruktur. Förslag till beslut att uppdraga kommundirektörerna att **tydliggöra fortsatt samverkan inom det geografiska området med strukturplanen som grund.**

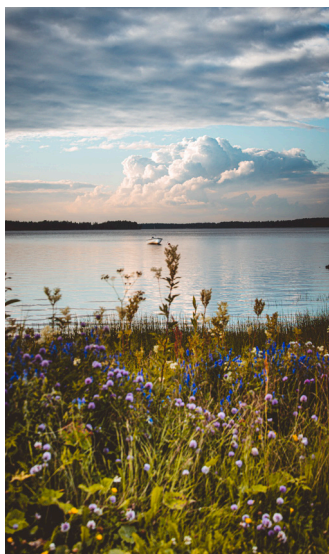
TIDPLAN



Planeringsförutsättningar

LANDSKAP OCH BEBYGGELSESTRUKTUR

Variation. Jordbrukslandskap.
Höga naturvärden. Älven.
Öppet landskap. Känslighet.
Skogslandskap. Tätorter
till mindre byar. Naturnära.
Varierande servicegrad. 97:an.
Tågrälsen. Sunderby sjukhus.



BODENS
KOMMUN

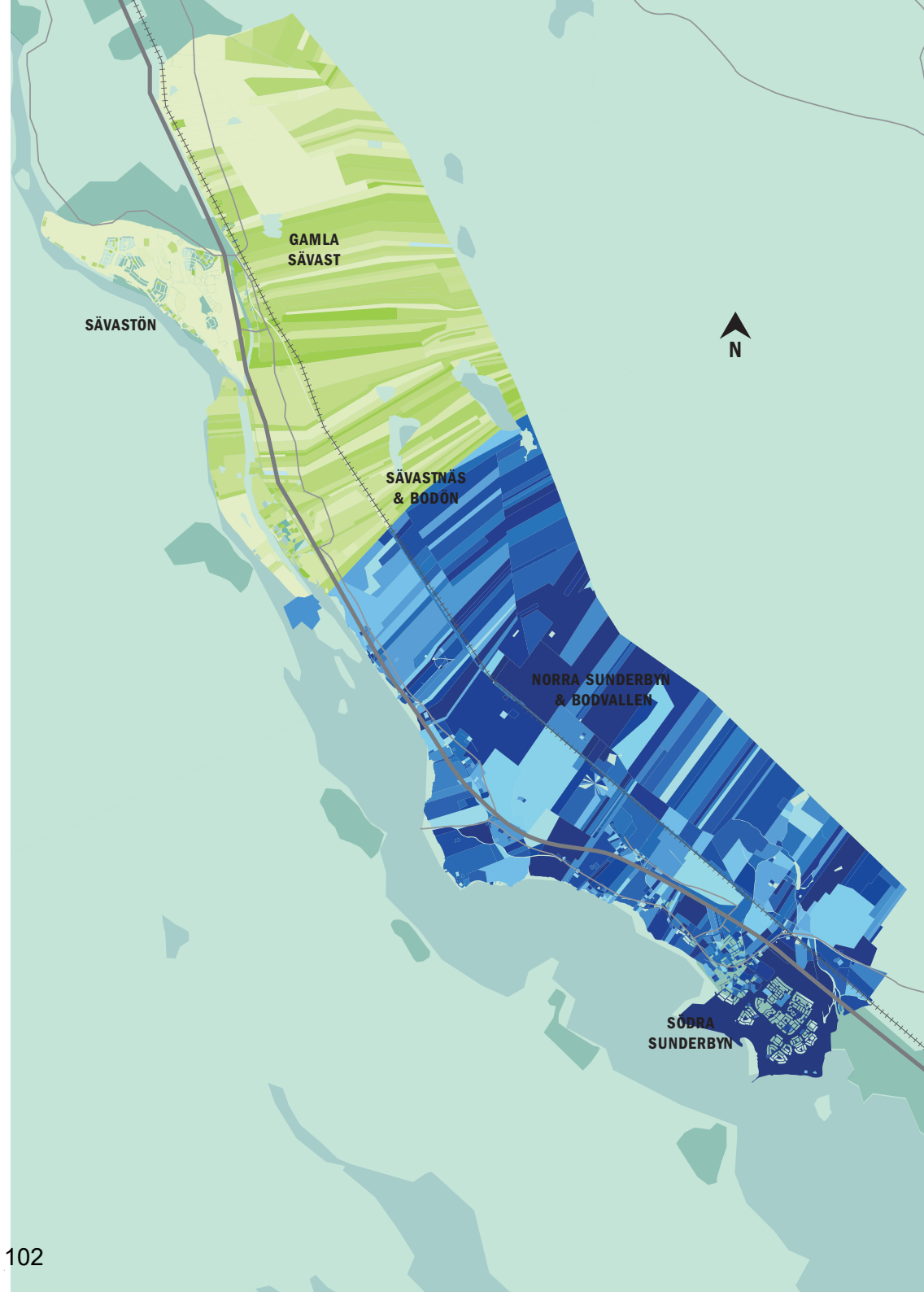


LULEÅ
KOMMUN

Planeringsförutsättningar

Markägande och aktuella planer

- Drygt 300 privata markägare
- Finns vissa kommunalt ägda markytor bland annat:
 - Bodön (Boden)
 - Gamla Sävast (Boden)
 - Bränslan, nära SUS (Luleå)
- FÖP Boden (Greuvberget, Sävast, Sävastön, Sävastnäs, Gamla Sävast & Bodön) och ÖP Luleå



Planeringsförutsättningar

Jordbruksmark

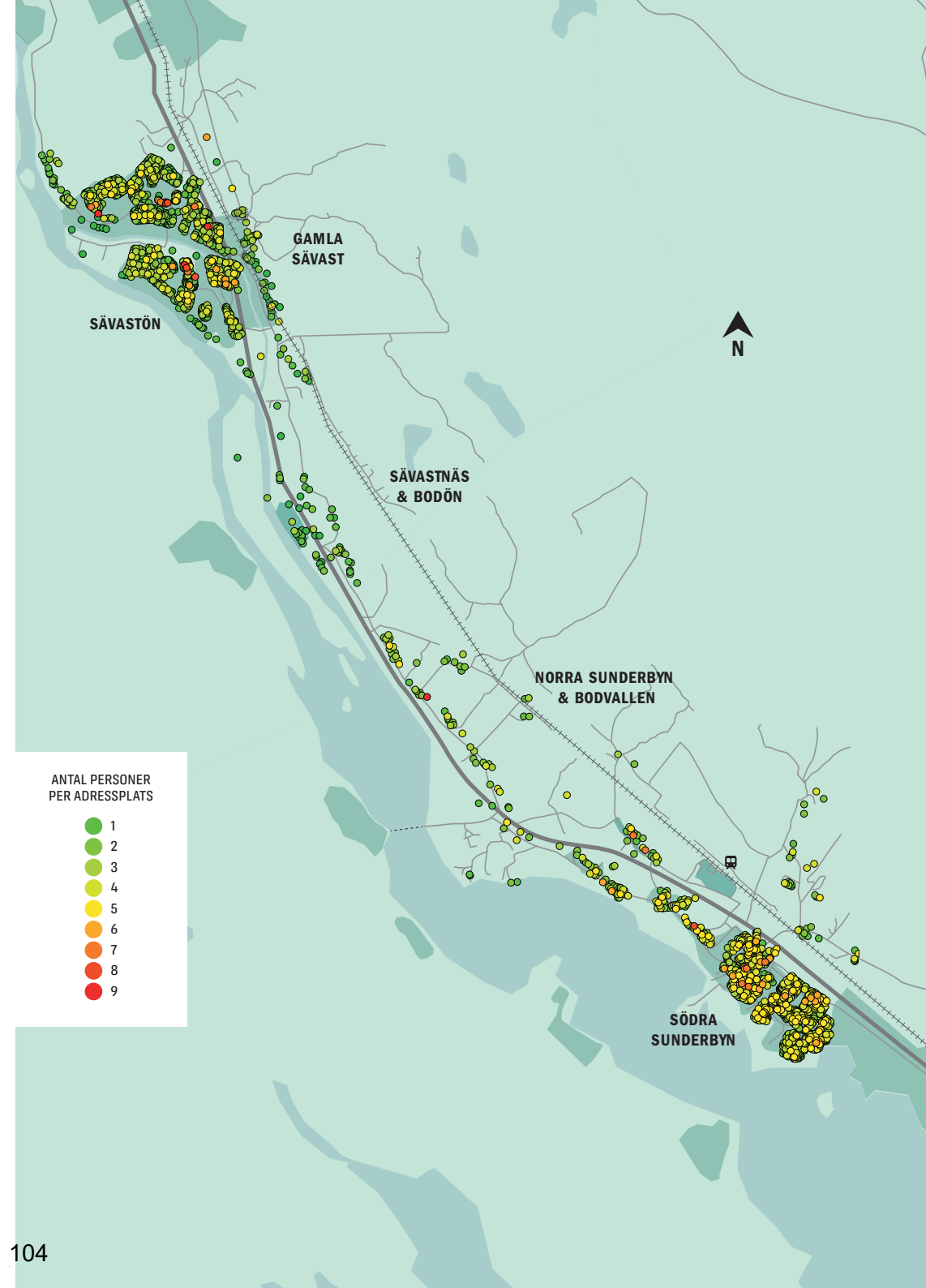
- Mycket jordbruksmark (som brukas dessutom brukas)
- Relativt väl kartlagt kring brukningsvärden.
- Goda förutsättningar för näringslivsutveckling inom lokal livsmedelsproduktion



Planeringsförutsättningar

Befolkningskoncentration och kommunikationer

- Ett område med variation i befolkningstäthet och livsmiljöer
- Goda kommunikationer
- Glest mellan broarna
- Järnvägens potential

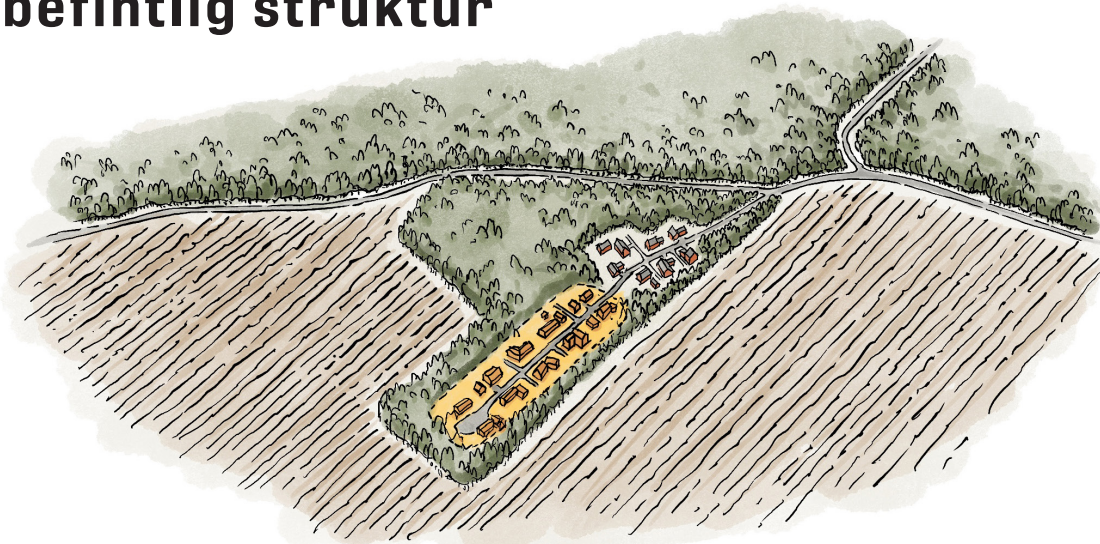


Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Bebyggelseutveckling anpassad till befintlig struktur

Främja områdets karaktär och värden, minimera påverkan på natur- och jordbruksmark samt underlätta användningen av existerande infrastruktur och service.



Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Skapa attraktiva boendemiljöer för flera

Erbjuda en bredd av bostadstyper och livsmiljöer som tilltalar olika grupper med varierande behov och preferenser. Majoriteten av bostäderna i området är äganderätter, behövs en variation.



Övergripande principer för fortsatt bebyggelseutveckling

Fortsatt utveckling i samverkan med lokala aktörer

För att skapa långsiktigt hållbara och väl förankrade lösningar krävs en öppen och inkluderande process där lokala aktörer ges möjlighet att bidra med sina perspektiv, kunskaper och ambitioner. Detta gäller särskilt på landsbygden och i områden där kommunalt markinnehav är begränsat och utvecklingen i hög grad är beroende av privata initiativ och investeringar.



Möjligheter för framtida utveckling

Möjligheter för framtida utveckling

Utvecklingsområden med flernivåsamverkan (stat, region och kommun)



VA-systemet – en nödvändig utveckling för framtida tillväxt



Förstärkt persontrafik – en strategisk möjlighet



Broförbindelse över Lule älv – en nyckel för sammanhållning

Möjligheter för framtida utveckling

Områdesbeskrivningar

Ett antal större geografiska områden har identifierats, vilka bedöms ha olika förutsättningar för framtida utveckling.

Beskrivningarna utgår från tre olika kategorier som sammanfattar vilken typ av utveckling som kan vara aktuell för respektive område:

-  **Varierande struktur, stora delar redan planlagt**
-  **Potential för bebyggelseutveckling med för i området hög täthet**
-  **Potential för bostadsbebyggelse i symbios med areella näringar och lokala värden**



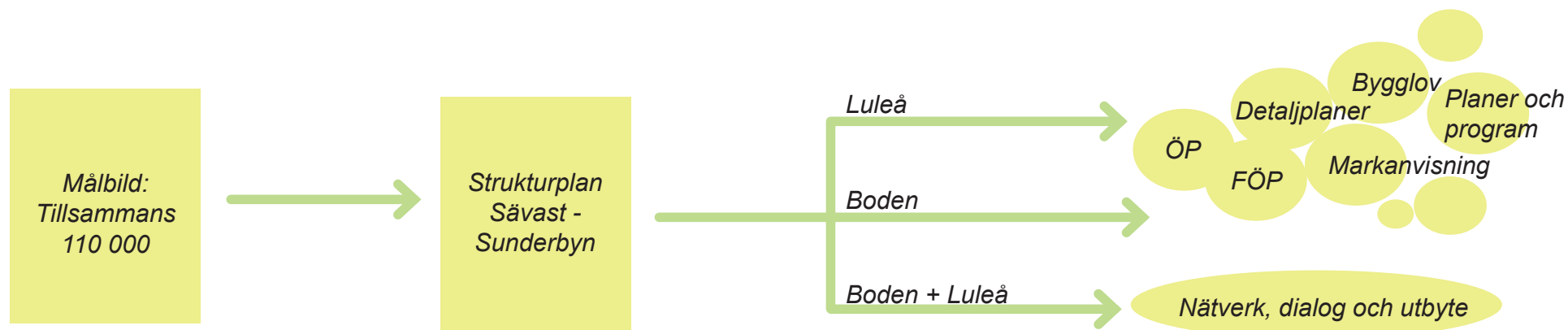
Nästa steg och fortsatt arbete

- Fortsatt samverkan och planering (PBL) i respektive kommun

Från den gemensamma avsiktsförklaringen (2023) har ett fortsatt och mer konkret arbete möjliggjorts genom en strukturplan (2024-2025). Vidare samverkan inom samhällsplanering kommer ske parallellt med ordinarie linjeverksamhet i respektive kommun.

- Gemensam projektorganisation / styrgrupp

- Systematisk samverkan - gemensam målbild



Tack!

Kontakt:

jenny.lindberg@lulea.se
gustav.hamlund@boden.se



§ 59

Remiss Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet

Ärendenr 2025/1137-1.3.1.5

Samhällsbyggnadsutskottets förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta avdelning miljö och byggs yttrande som sitt eget och avge bifogat yttrande som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Naturvårdsverket fick den 26 september 2024 i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt. Uppdraget ska delredovisas senast den 30 maj 2025 och slutredovisas senast den 30 november 2025.

Syftet med denna revidering är att uppnå så god luftkvalité som möjligt, då det saknas en lägsta nivå då luftföroreningar inte kan anses påverka hälsan. Höga föroreningshalter påverkar inte bara hälsa, utan har även negativa effekter på miljön. De nya skärpta miljökvalitetsnormerna (MKN) tas inte upp i detta svar, då halterna är bestämda på EU-nivå och inte lämnar något utrymme för möjlighet till påverkan.

Föreslagen i denna remiss omfattar de delar där det bedöms krävas ändringar i miljöbalken, samt tillhörande ändringar i den svenska luftkvalitetsförordningen.

Remissen ska besvaras senast den 20:e oktober 2025 till Klimat- och näringsdepartementet.

Miljö- och byggnadsnämnden har 2025-08-27 § 108 rekommenderat kommunstyrelsen att anta avdelning miljö och byggs yttrande som sitt eget och avge yttrandet som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

**Sammanträdet**

Avdelning miljö och bygg föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer miljö- och byggnadsnämndens förslag under proposition och finner att samhällsbyggnadsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Omarbetning av EU:s luftvårdsdirektiv innebär förändringar i nationell lagstiftning, som berör miljöbalken och den svenska luftkvalitetsförordningen. Lagändringarna kommer att ändra förutsättningarna för kommuner när det gäller utförande av kontroller som innefattas i ovan nämnda lagrum.

Detta remissyttrande ger Luleå kommun möjlighet att lämna kommentarer på det förslag som Naturvårdsverket har lämnat in gällande de förändringar som kommer införas i svensk lag.

Beslutsunderlag

- Miljö- och byggnadsnämndens beslut 2025-08-27 § 108, KLF Hid: 2025.9150
- Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning, KLF Hid: 2025.9819
- Remiss Promemorian Miljökvalitetsnormer för luft Nya regler om rättslig prövning och skadestånd, KLF Hid: 2025.6719
- Remissmissiv Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet, KLF Hid: 2025.6720
- Svar på remiss - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa, KLF Hid: 2025.9946
- Förslag till beslut gällande remiss Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa – författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet. KLF Hid: 2025.9945



Svar på remiss - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa

Ärende/diariennr KN2025/01294

Kommunens ställningstagande

Avdelningen miljö och bygg anser att naturvårdsverkets förslag över lag ger positiva förändringar i svensk lagstiftning. Luftföroreningar är en fråga som behöver hanteras prioriterat då det kan påverka människors hälsa och miljö. Lagförslaget ställer nya krav på kommunerna för hur man ska arbeta med luftföroreningar men det är oklart vilket resursbehov detta kommer att medföra över tid. Avdelning miljö och bygg skulle gärna se ett klargörande på hur resursbehov för kommunerna kommer att se ut och om det är omfattande ser över möjligheten att tillskjuta statliga medel för arbetet. Ändringarna som initialt bestämts under EU:s luftkvalitetsdirektiv är omfattande, vilket kommer kräva framförhållning och god planering för att klaras. I de fall där resurser behöver utökas eller tillsättas behövs en tillräcklig tidsfrist för att kunna planeras och budgeteras.

Avdelningen miljö och bygg ser även att det finns områden där geografiska skillnader kan spela in, exempelvis vad gäller behov av bekämpning av vinterväglag och dubbdäcksanvändning. Undantag för sandning blir en viktig punkt för kommuner som anses ha stort behov av detta under vinterperioder. Naturvårdsverkets förslag om att inte införa undantag för sandning och saltning slår olika mot geografiska skillnader nationellt. Avdelningen miljö och bygg anser att om ett undantag bli aktuellt så bör det vara som en sista utväg, efter att alla andra möjliga insatser har prövats. Annars riskerar det att bli kontraproduktivt vad gäller strävan att uppnå så god luftkvalité som möjligt.

Luleå Kommun



§ 108

Yttrande över remiss - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (KN2025/01294)

Ärendenr A-2025-28

Miljö- och byggnadsnämndens beslut

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar att rekommendera kommunstyrelsen att anta avdelning miljö och byggs yttrande som sitt eget och avge nedanstående som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Naturvårdsverket fick den 26 september 2024 i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt. Uppdraget ska delredovisas senast den 30 maj 2025 och slutredovisas senast den 30 november 2025.

Syftet med denna revidering är att uppnå så god luftkvalité som möjligt, då det saknas en lägsta nivå då luftföroreningar inte kan anses påverka hälsan. Höga föroreningshalter påverkar inte bara hälsa, utan har även negativa effekter på miljön. De nya skärpta miljökvalitetsnormerna (MKN) tas inte upp i detta svar, då halterna är bestämda på EU-nivå och inte lämnar något utrymme för möjlighet till påverkan.

Föreslagen i denna remiss omfattar de delar där det bedöms krävas ändringar i miljöbalken, samt tillhörande ändringar i den svenska luftkvalitetsförordningen.

Remissen ska besvaras senast den 20:e oktober 2025 till Klimat- och näringsdepartementet.

Avdelning miljö och byggs yttrande

Avdelningen miljö och bygg anser att naturvårdsverkets förslag över lag ger positiva förändringar i svensk lagstiftning. Luftföroreningar är en fråga som behöver hanteras prioriterat då det kan påverka människors hälsa och miljö. Lagförslaget ställer nya krav på kommunerna för hur man ska arbeta med luftföroreningar men det är oklart vilket resursbehov detta kommer att medföra över tid. Avdelning miljö och bygg skulle gärna se ett klargörande på hur resursbehov för kommunerna kommer att se ut och om det är omfattande ser



över möjligheten att tillskjuta statliga medel för arbetet. Ändringarna som initialt bestämts under EU:s luftkvalitetsdirektiv är omfattande, vilket kommer kräva framförhållning och god planering för att klaras. I de fall där resurser behöver utökas eller tillsättas behövs en tillräcklig tidsfrist för att kunna planeras och budgeteras.

Avdelningen miljö och bygg ser även att det finns områden där geografiska skillnader kan spela in, exempelvis vad gäller behov av bekämpning av vinterväglag och dubbdäcksanvändning. Undantag för sandning blir en viktig punkt för kommuner som anses ha stort behov av detta under vinterperioder. Naturvårdsverkets förslag om att inte införa undantag för sandning och saltning slår olika mot geografiska skillnader nationellt. Avdelningen miljö och bygg anser att om ett undantag bli aktuellt så bör det vara som en sista utväg, efter att alla andra möjliga insatser har prövats. Annars riskerar det att bli kontraproduktivt vad gäller strävan att uppnå så god luftkvalité som möjligt.

Avdelning miljö och bygg har föreslagit miljö- och byggnadsnämnden besluta att rekommendera kommunstyrelsen att anta avdelning miljö och byggs yttrande som sitt eget och avge ovanstående som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanträdet

Avdelning miljö och bygg föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer avdelning miljö och byggs förslag under proposition och finner att miljö- och byggnadsnämnden bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Omarbetning av EU:s luftvårdsdirektiv innebär förändringar i nationell lagstiftning, som berör miljöbalken och den svenska luftkvalitetsförordningen. Lagändringarna kommer att ändra förutsättningarna för kommuner när det gäller utförande av kontroller som innefattas i ovan nämnda lagrum.

Detta remissyttrande ger oss som kommun möjlighet att lämna kommentarer på det förslag som Naturvårdsverket har lämnat in gällande de förändringar som kommer införas i svensk lag.



Beslutsunderlag

- Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning, M-2025-2120, MBF Hid: 2025.917
- Avdelning miljö och byggs förslag gällande yttrande över remiss - Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (KN2025/01294), MBF Hid: 2025.916

Beslutet skickas till

Klimat- och näringslivsdepartementet
Kommunstyrelseförvaltningen



LULEÅ KOMMUN

Detta dokument är elektroniskt signerat.

Signed by: Hans Olof Peder Lundkvist

Date: 2025-08-29 11:03:14

BankID refno: 0198f510-f726-73dd-be12-66d864d12606



Ordförande: Peder Lundkvist

Signed by: Kristina Maarit Lindqvist

Date: 2025-08-29 10:34:29

BankID refno: 0198f4f6-9cf3-7f84-8028-c8bad8b57595



Justerare: Kristina Lindqvist

Signed by: Arvid Eino Tore Johansson

Date: 2025-08-29 11:22:50

BankID refno: 0198f522-e8cc-7d7f-b49b-33a5450c7b5a



Sekreterare : Arvid Johansson



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2025-05-15

Ärendenummer:
NV-07169-24

Förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt – delredovisning

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
Naturvårdsverkets förslag och bedömningar	4
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	5
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	5
1.2 Förslag till förordning om ändring i luftkvalitetsförordning (2010:477)	8
2. INLEDNING	12
2.1 Uppdraget	12
2.2 Tolkning och avgränsning	13
2.3 Genomförande	14
2.4 Dialog med aktörer	14
3. EU:S LUFTKVALITETSDIREKTIV	16
3.1 Revideringen av direktivet	16
3.2 Skärpta normer för luftkvalitet till 2030	17
3.3 Långsiktigt nollföroreningsmål till 2050	18
3.4 Regelbunden översyn	19
3.5 Förstärkta krav på exponeringsminskning	19
3.6 Flexibiliteter i form av tidsfrist och undantag	19
3.7 Förtydligade regler kring åtgärdsprogram	20
3.8 Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse	21
3.9 Nya bestämmelser kring rättslig prövning och skadestånd	21
3.10 Förstärkta, utökade och förenklade regler kring mätning av luftföroreningar	22
3.11 Utökad roll för luftkvalitetsmodellering	23
3.12 Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten	23
3.13 Rapportering	24
4. NATURVÅRDSVERKET FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR	25
4.1 En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund (artikel 10)	25
4.2 Fortsatt inget undantag för sandning och saltning (artikel 17)	33
4.3 Åtgärdsprogram (artikel 19)	38
4.3.1 Några utgångspunkter för Naturvårdsverkets förslag kring åtgärdsprogram	38
4.3.2 Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram	38
4.3.3 Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram	40

4.3.4	Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges	45
4.3.5	Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå	50
4.3.6	Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt	52
4.3.7	Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas	54
4.4	Förtydligt ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar (artikel 21)	55
4.5	Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid (artikel 29)	57
4.6	Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utökas (artikel 5, 22 och 23)	71
5.	KONSEKVENSER AV FÖRSLAG	77
5.1	Bakgrund och problembeskrivning	77
5.2	Referensalternativet – ingen åtgärd	78
5.3	Övergripande om konsekvenser av förslagen	78
5.4	Konsekvenser för företag och organisationer	80
5.5	Konsekvenser för myndigheter	80
5.5.1	Konsekvenser för Naturvårdsverket	80
5.5.2	Konsekvenser för länsstyrelser	81
5.5.3	Konsekvenser för andra centrala myndigheter	81
5.6	Konsekvenser för kommuner	82
5.7	Statsfinansiella konsekvenser	84
5.8	Övriga konsekvenser	84
5.9	Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser	85
5.10	Överensstämmelse med EU-rätt	86
5.11	Osäkerheter och utvärderingsbehov	86
5.11.1	Osäkerheter	86
5.11.2	Utvärdering	87
6.	KÄLLFÖRTECKNING	88
BILAGA 1	REGERINGSUPPDRAGET	92
BILAGA 2	LUFTKVALITETSSITUATIONEN OCH AKTÖRER	95
	Hur ser luftkvalitetssituationen ut i Sverige idag?	95
	Aktörer	96
	Kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft	96
	Åtgärdsprogram och andra sätt att förbättra luftkvaliteten	97
BILAGA 3	DET SVENSKA REGELVERKET	98

Sammanfattning

Naturvårdsverket fick den 26 september 2024 i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt. Uppdraget ska delredovisas senast den 30 maj 2025 och slutredovisas senast den 30 november 2025.

Luftkvalitetsdirektivet syftar till att reducera halterna av luftföroreningar för att därmed minska de negativa effekterna på hälsa och miljö. Utsläpp av partiklar kan bland annat orsaka andningsbesvär, hjärt- och lungsjukdomar, lungcancer samt förtida dödsfall. Förutom hälsoeffekter orsakar också luftföroreningar negativa effekter på miljön.

I denna delredovisning lämnar Naturvårdsverket förslag på ändringar i miljöbalken och de ändringar i luftkvalitetsförordningen (2010:477) som följer av ändringarna i miljöbalken, samt en konsekvensanalys av dessa. De förändringar som föreslås behöver vara genomförda i svensk rätt enligt vad som anges i direktivet, det vill säga senast 11 december 2026.

Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

Naturvårdsverket lämnar i denna delredovisning förslag för de delar av direktivet där vi bedömer att det behövs ändringar i miljöbalken och tillhörande ändringar i luftkvalitetsförordningen. Vi redovisar även en bedömning av ett undantag enligt direktivet samt några bedömningar som inte innebär ändringar i miljöbalken, men där det skulle behövas ändringar i miljöbalken om en annan lösning väljs än den som Naturvårdsverket föreslår. Följande förslag och bedömningar lämnas:

- En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund
- Fortsatt inget undantag för sandning och saltning
- Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram
- Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram
- Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges
- Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå
- Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt
- Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas
- Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar
- Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid
- Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utökas

1. Författningsförslag

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Åtgärdsprogram

7 §

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm *eller* för att skydda kvaliteten på dricksvatten, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, för att skydda kvaliteten på dricksvatten *eller följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Om en miljökvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer.

Den som upprättar ett förslag till åtgärdsprogram ska

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget, och
2. i en särskild sammanställning redovisa synpunkterna och hur hänsyn tas till dem samt se till att sammanställningen finns tillsammans med de övriga handlingarna i ärendet.

10 §

Regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla *och* hur samråd ska ske.

Regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras *och* följas upp.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om

1. hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla *och uppnå samt* hur samråd ska ske,
2. hur åtgärdsprogram *och beslut om åtgärdsprogram* ska tillgängliggöras,
3. *hur åtgärdsprogram* ska följas upp *och rapporteras*,

4. vilka myndigheter eller kommuner som ska upprätta förslag till åtgärdsprogram och fastställa åtgärdsprogram, och

5. i vilka fall och vid vilken tidpunkt som förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och åtgärdsprogram fastställas för åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

11 a §

Naturvårdsverket får förelägga en kommun som inte inom den tid som följer av denna balk eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa att göra det. Föreläggandet får förenas med vite.

Vid fastställandet av vitesbeloppet ska utöver vad som framgår av 3 § lagen (1985:206) om viten följande omständigheter beaktas

1. överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet,

2. överträdelsens inverkan på de känsliga och utsatta grupper, befolkning i övrigt eller den miljö som påverkas av överträdelsen med beaktande av målet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön,

3. om överträdelsen har skett endast en gång eller vid upprepade tillfällen,

4. om det tidigare har utfärdats ett vite för överträdelsen, och

5. de ekonomiska fördelar som kommunen har erhållit genom överträdelsen om dessa kan fastställas.

Kontroll

12 §

Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning.

Regeringen ska, i samband med att föreskrifter enligt 1 § meddelas, även besluta *eller föreskriva* vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs *och vilka som ska ansvara för den kontroll av luftkvaliteten i övrigt som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs,

2. godkännande av mätmetoder, mätutrustning, nätverk och laboratorier (mätsystem), och
3. information och rapportering om luftkvalitet.

Gränsöverskridande luftföroreningar

19 §

Om gränsöverskridande transport av luftföroreningar från en eller flera av den Europeiska unionens medlemsstater bidrar avsevärt till överskridandet av ett gränsvärde, ett målvärde för ozon, en skyldighet för genomsnittlig exponeringsminskning eller ett tröskelvärde för larm enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer tillämpa artikel 21 i direktivet.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kontroll av luftkvaliteten

26 a §

Den kommun som regeringen beslutat ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund ska fullgöra de uppgifter i fråga om kontroll, rapportering och information som gäller för superstationer för övervakning i urban bakgrund och anges i

1. artikel 10 samt bilaga V, bilaga VI och bilaga X till luftkvalitetsdirektivet, och

2. föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

Åtgärdsprogram

31 §

Naturvårdsverket ska undersöka behovet av ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken

1. efter en underrättelse enligt 30 §, eller

2. om kontrollen enligt 28 § 1, 2 eller 3 visar att en föroreningsnivå som anges i miljökvalitetsnormerna kan antas komma att överskridas.

Om Naturvårdsverket bedömer att ett åtgärdsprogram behövs, ska myndigheten rapportera detta till den berörda länsstyrelsen eller kommunen.

Naturvårdsverket ska rapportera behovet av åtgärdsprogram till regeringen om det

1. finns särskilda skäl för att det inte ska vara en länsstyrelse eller en kommun som upprättar ett förslag till eller fastställer ett åtgärdsprogram, eller

2. behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som innebär att artikel 25 i luftkvalitetsdirektivet ska tillämpas.

När Naturvårdsverket rapporterar att det finns behov av ett åtgärdsprogram ska myndigheten ange när åtgärdsprogrammet senast ska vara fastställt.

A §

Ett förslag till åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken ska upprättas om en föroreningsnivå som anges i XX överskrider och annat inte följer av denna förordning. Skyldigheten att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram gäller även innan den tidpunkt som miljökvalitetsnormen senast ska följas.

Förslaget till åtgärdsprogram ska fastställas enligt 5 kap. 8 § första stycket miljöbalken snarast, dock senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades.

B §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram för ozon enligt A § får besluta att inte göra det när

1. det inte finns några goda förutsättningar för att minska ozonkoncentrationerna med beaktande av geografiska och meteorologiska förhållanden, och

2. åtgärderna för att minska ozonkoncentrationerna skulle medföra oproportionerliga kostnader.

32 §

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

Om den berörda länsstyrelsen eller kommunen inte instämmer i Naturvårdsverkets bedömning av behovet av åtgärdsprogrammet eller av vem som ska upprätta programmet, får länsstyrelsen eller kommunen med ett eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

C §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får besluta att inte göra det när

1. det är fråga om ett överskridande av ett värde som inte får överskridas från och med den 1 januari 2030 och överskridandet skett innan denna tidpunkt, och

2. referensscenariot enligt punkt A.5. i bilaga VII luftkvalitetsdirektivet visar att det överskridna värdet kommer att uppnås senast den 1 januari 2030 med de åtgärder som redan är i kraft.

D §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får besluta att inte göra det när

1. ett åtgärdsprogram för att följa en miljökvalitetsnorm enligt XX som inte får överskridas från och med den 1 januari 2030 redan har fastställts till följd av ett överskridande innan denna tidpunkt,

2. överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030, och

3. det är säkerställt att det fastställda åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

E §

Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får besluta att inte göra det om ett redan fastställt åtgärdsprogram som avser samma förorening ska omprövas enligt K §.

F §

Den myndighet eller kommun som fattar beslut enligt B, C, D eller E § ska genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ge myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av beslutet upplysning om att myndigheten eller kommunen beslutat att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram och under vilken tid som beslutet kan överklagas.

Myndigheten eller kommunen ska skicka beslutet till Naturvårdsverket. Detta gäller inte om Naturvårdsverket fattat beslutet.

G §

Den myndighet eller kommun som enligt denna förordning ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § får i stället överlämna frågan om vem som ska upprätta förslaget till regeringen för prövning enligt 5 kap. 7 § första stycket miljöbalken om

- 1. det finns särskilda skäl för att någon annan myndighet eller kommun ska upprätta förslaget, eller*
- 2. förslaget ska upprättas på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som innebär att artikel 21 i luftkvalitetsdirektivet ska tillämpas.*

Ett överlämnande enligt andra stycket ska göras snarast, dock senast 6 månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades.

En myndighet eller kommun som överlämnat frågan om upprättande av åtgärdsprogram till regeringen ska informera Naturvårdsverket om överlämnandet. Detta gäller inte om Naturvårdsverket överlämnat frågan.

H §

Naturvårdsverket ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § när det är fråga om en föroreningsnivå som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3.

Naturvårdsverket behöver inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om

- 1. Naturvårdsverket fattat beslut enligt B, C, D eller E §, eller*
- 2. regeringen enligt 5 kap. 7 § första stycket miljöbalken bestämt annat.*

I §

En kommun ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram enligt A § när överskridandet har skett inom kommunen. Kommunen behöver inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om

- 1. det är fråga om en sådan föroreningsnivå som avses i H §,*

2. kommunen fattat beslut enligt B, C, D eller E §, eller

3. regeringen enligt 5 kap. 7 § första stycket miljöbalken bestämt annat.

J§

Ett åtgärdsprogram ska innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljö kvalitetsnormen samt för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades.

Om det är fråga om ett åtgärdsprogram som fastställts till följd av ett överskridande av ett värde som ska vara uppfyllt senast den 1 januari 2030 och överskridandet skett innan denna tidpunkt ska åtgärdsprogrammet innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att innan den tidpunkten uppnå värdet.

K§

Ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa ett värde som inte får överskridas från och med den 1 januari 2030 till följd av ett överskridande innan denna tidpunkt ska omedelbart omprövas om

1. överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030, och

2. det inte är säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

Ett åtgärdsprogram som inte omprövas enligt första stycket ska ha omprövats senast fem år efter att det senast skulle ha fastställts om överskridandet av föreningsnivån kvarstår under det tredje kalenderåret efter det att åtgärdsprogrammet senast skulle ha fastställts.

Ett åtgärdsprogram som inte omprövas enligt första eller andra stycket ska omprövas enligt 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken.

Ett åtgärdsprogram som omprövas ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder för att hålla perioden av överskridande så kort som möjlig.

2. Inledning

2.1 Uppdraget

Den 26 september 2024 fattade regeringen beslut om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet 2024/2881 i svensk rätt.¹ Det nya luftkvalitetsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881, är en sammanslagning av direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften och direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa. Direktivet trädde i kraft 10 december 2024 och ska vara genomfört i svensk rätt senast 11 december 2026.²

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket:

- föreslå de författningsändringar som behövs för att uppfylla det nya direktivets krav, förutom vad gäller artiklarna 27 och 28 i direktivet,
- se över Sveriges zonindelning för luftkvalitet,
- ge förslag på hur den befintliga lagstiftningen, inklusive de svenska miljökvalitetsnormerna, som går utöver gällande direktiv kan anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet. Vad gäller de miljökvalitetsnormer som går utöver det nya direktivet ska Naturvårdsverket även ge förslag på vilka som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv,
- redogöra för möjliga undantag enligt direktivet, analysera tillämpligheten och ge förslag på hur dessa kan tillämpas,
- genomföra en konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringarna.

Uppdraget ska delredovisas med förslag på lagändringar, tillhörande förordningsändringar samt en konsekvensanalys av dessa senast den 30 maj 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025. I uppdraget ingår att ha en löpande dialog med Regeringskansliet (Klimat- och näringsdepartementet) om uppdraget och om hur det fortskrider. I uppdraget ingår också att ha dialog med berörda branscher i relevanta delar.

I denna delredovisning återfinns förslag för de delar av direktivet där Naturvårdsverket bedömer att det behövs ändringar i miljöbalken och förslag till ändringar i luftkvalitetsförordningen (2010:477), som följer av ändringarna i

¹ Regeringsbeslut, Uppdrag till Naturvårdsverket att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt. KN2023/00745 (delvis). 2024-09-26. Uppdraget framgår i sin helhet av bilaga 1.

² I denna skrivelse benämns det nya EU-direktivet 2024/2881 om luftkvalitet och renare luft i Europa för "luftkvalitetsdirektivet" eller "direktivet". Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa, i lydelsen enligt kommissionens direktiv (EU) 2015/1480, benämns "tidigare luftkvalitetsdirektivet" och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften benämns "direktivet om metaller och PAH". Tillsammans benämns de som "de tidigare luftkvalitetsdirektiven".

miljöbalken, samt en konsekvensanalys av dessa. Vi redovisar även förslag och bedömningar kring en typ av undantag enligt direktivet — undantag om när ett åtgärdsprogram ska tas fram.

I slutredovisningen kommer de delar av direktivet där det finns behov av att endast ändra i luftkvalitetsförordningen redovisas, inklusive en konsekvensanalys av förslagen. Slutredovisningen ska även omfatta förslag om hur den befintliga lagstiftningen, inklusive de svenska miljökvalitetsnormerna, som går utöver gällande direktiv kan anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet. Vidare ska Naturvårdsverket redovisa vilka miljökvalitetsnormer som går utöver det nya direktivet som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv. I slutredovisningen redovisas även förslag och bedömningar kring andra undantag enligt direktivet som inte ingår i denna delredovisning och en översyn av Sveriges zonindelning för luftkvalitet.

Det finns även delar av direktivet som kommer att genomföras i Naturvårdsverkets föreskrifter, vilket inte ingår i uppdraget.

2.2 Tolkning och avgränsning

Ett antal bemyndiganden i miljöbalken behöver förtydligas för att ett lämpligt genomförande av direktivet ska kunna ske i luftkvalitetsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter. De förslag till förändringar av bemyndiganden i miljöbalken som behövs redovisas i delredovisningen, men alla tillhörande följdändringar i luftkvalitetsförordningen redovisas inte i delredovisningen. Detta har stämts av med Regeringskansliet. I den mån följdändringar inte redovisas i delredovisningen anges skälen för detta i det avsnitt där förslaget till ett ändrat bemyndigande redogörs för.

I slutredovisningen kommer Naturvårdsverket att föreslå ytterligare ändringar i luftkvalitetsförordningen. I delredovisningen har vi därför valt att inte numrera föreslagna paragrafer i förordningen. Paragrafernas numrering kommer i stället att presenteras samlat i slutredovisningen då samtliga förslag till ändringar i förordningen är framarbetade.

De förslag till genomförande som Naturvårdsverket presenterar här påverkas delvis av förslagen till genomförande till följd av artikel 27 och 28 i direktivet, som handlar om tillgång till rättslig prövning och skadestånd. Förslagen bereds separat genom framtagandet av en promemoria i Regeringskansliet. Promemorian har inte publicerats i skrivande stund. Vi har haft en dialog med Regeringskansliet om förslagen i den kommande promemorian och tagit hänsyn till förslagen i utkastet så långt det varit möjligt. I skrivelsen benämns denna som utkast till promemoria.

Naturvårdsverket har vid utformning av förslaget gällande sanktioner beaktat promemorians utkast till förslag om att genomföra bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning och skadestånd och de konsekvenser det kan få när det gäller möjligheter till efterlevnad av luftkvalitetsdirektivets bestämmelser. När det gäller förslagen om åtgärdsprogram har Naturvårdsverket beaktat promemorians utkast till förslag om att Naturvårdsverket ska kunna överklaga frågor om

åtgärdsprogram. För att kunna fullgöra detta har vi föreslagit att en myndighets eller kommuns beslut att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram ska skickas till Naturvårdsverket. För att enskilda och vissa organisationer ska få kännedom om beslutet har Naturvårdsverket föreslagit att de ska kungöras. Detta eftersom de föreslås kunna överklaga beslut om åtgärdsprogram enligt utkastet till promemoria.

Naturvårdsverket redogör i denna skrivelse för möjliga undantag enligt direktivet i den mån sådana undantag kräver ändringar i miljöbalken eller sådana följdändringar i luftkvalitetsförordningen som ska delredovisas. Vi har identifierat tre situationer som kan betraktas som undantag enligt direktivet. Den första är möjligheten att under vissa förutsättningar skjuta på kravet att uppfylla vissa miljökvalitetsnormer till en senare tidpunkt än den 1 januari 2030. Den andra är att det inte ska betraktas som ett överskridande om överskridandet under vissa förutsättningar beror på naturliga källor. Den tredje är att direktivet ger möjlighet att i vissa fall inte ställa krav på ett luftkvalitetsplan trots att det är fråga om ett överskridande. I det sista fallet är det främst undantaget för saltning och sandning under vintern som ska framhållas. En mer utförlig redogörelse återfinns i avsnitt 3.6. I slutredovisningen kommer Naturvårdsverket att redogöra för de undantag enligt direktivet som inte ingår i denna delredovisning, analysera tillämpligheten och ge förslag på hur dessa kan tillämpas.

2.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket i projektform.

I framtagandet av denna skrivelse har följande personer från Naturvårdsverket deltagit: Stina Ausmeel, Hilma Engholm, Hans Hjortsberg (samhällsekonom), Emelie Jonsson (miljöjurist), Henrik Larsson, Petter Larsson Garcia (miljöjurist), Filip Norlén, Matthew Ross-Jones, Helena Sabelström samt Johanna Enberg (projektledare) och Emma Mogren (biträdande projektledare). Styrgruppen har bestått av enhetscheferna för Luftenheten, Industrienheten och Regeringsuppdragsenheten.

Inom ramen för uppdraget har vi beställt ett underlag från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) om sandning och saltning vintertid av vägar i Sverige.

2.4 Dialog med aktörer

Under arbetet med att ta fram förslagen och bedömningarna i delredovisningen har Naturvårdsverket haft dialog med olika aktörer för att inhämta information samt diskutera förutsättningar och konsekvenser.

Angående superstationen för övervakning i urban bakgrund har vi haft dialog med följande myndigheter och organisationer: Miljöförvaltningen Göteborgs stad, Miljöförvaltningen Malmö stad, Miljöförvaltningen Stockholms stad, IVL Svenska miljöinstitutet, Göteborgs universitet samt de nationella referenslaboratorierna i Finland (FMI, Finska Meteorologiska institutet) och Danmark (Århus universitet).

Angående åtgärdsprogram och påverkan på detaljplaner har vi haft dialog med Boverket och Länsstyrelsen i Jämtlands län. Vi har också haft en digital träff med PM10-nätverket med fokus på åtgärdsprogram, där följande kommuner, myndigheter och företag deltog: Uppsala, Köping, Gotland, Skellefteå, Östersund, Västerås, Arvika, Lerum, Örebro, Hedemora, Mölndal, Sundsvall, Luleå, Jönköping, Linköping, Lund, Stockholm, Göteborg, Piteå, Umeå, Partille, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Sweco, SMHI, VTI, Trafikverket, IVL och Stockholms Luft- och Bulleranalys (SLB-analys).

En generell dialog om uppdraget och implementeringen av det nya luftkvalitetsdirektivet, samt konsekvenser för bland annat folkhälsa, kommuner och företag, har förts med Cancerfonden, Hjärt- och lungfonden, Sveriges Kommuner och Regioner samt Implementeringsrådet.

3. EU:s luftkvalitetsdirektiv

I detta kapitel redogör vi för de ändringar som revideringen av luftkvalitetsdirektivet har resulterat i. I denna delredovisning återfinns endast förslag och bedömningar för de delar av direktivet där Naturvårdsverket konstaterar att det behövs ändringar i miljöbalken och ändringar i luftkvalitetsförordningen som följer av ändringarna i miljöbalken. Resterande ändringar som genomförts i direktivet kommer att tas om hand i slutredovisningen eller i Naturvårdsverkets föreskrifter.

3.1 Revideringen av direktivet

Luftkvalitetsdirektivet utgör en central del av EU:s luftvårdspolitik och ligger till grund för den svenska lagstiftningen om luftkvalitet. De första EG-direktiven om luftkvalitet kom på 1980-talet, och följdes därefter av ett ramdirektiv 1996 med fyra successivt tillkommande dotterdirektiv som genomfördes i svensk lagstiftning efter Sveriges EU-inträde. Under de senaste femton till tjugo åren har det sammanslagna direktivet 2008/50/EG³ och det fjärde dotterdirektivet 2004/107/EG⁴ varit styrande för luftkvalitetsarbetet inom EU.

EU-kommissionen publicerade i november 2019 resultaten från en kontroll av de tidigare luftkvalitetsdirektivens ändamålsenlighet.⁵ Slutsatsen var att direktiven har varit delvis effektiva i att förbättra luftkvaliteten och uppnå de fastställda luftkvalitetsnormerna. Kommissionen identifierade dock ett flertal brister i direktiven och dess genomförande som behöver åtgärdas genom att förstärka direktivens bestämmelser. Kommissionen genomförde därefter en bred översyn av luftkvalitetsdirektiven. Det resulterade i ett förslag till ett reviderat luftkvalitetsdirektiv som presenterades under oktober 2022. Efter förhandlingar om förslaget inom EU-rådet och Europaparlamentet antogs det nya luftkvalitetsdirektivet den 23 oktober 2024.⁶

Direktivet är en sammanslagning av de befintliga luftkvalitetsdirektiven (2008/50/EG och 2004/107/EG) och innehåller mer ambitiösa normer och mål för luftkvalitet på medellång- och lång sikt, samt förbättringar i hur luftkvalitet ska kontrolleras och hur upptäckta problem ska åtgärdas. Nedan följer en beskrivning av de huvudsakliga ändringarna i direktivet.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG.

⁵ (b) Europeiska kommissionen (2019).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881.

3.2 Skärpta normer för luftkvalitet till 2030

EU:s luftkvalitetsnormer för olika föroreningar har uppdaterats i syfte att förbättra luftkvaliteten i Europa och människors hälsa samt för att komma närmare WHO:s riktvärden.⁷ Detta innebär skärpta normer till 2030 för de flesta föroreningarna jämfört med idag (tabell 1). Trots att de nya normerna innebär skärpningar ligger de flesta värdena på högre nivåer och/eller tillåter fler överskridanden än WHO:s riktvärden. Direktivet innehåller även nya tröskelvärden för larm för grova och fina partiklar (PM10 och PM2,5) och samtliga av de nuvarande målvärdena utom ozon görs om till gränsvärden från 2030.

Tabell 1. Jämförelse av de nya mål- och gränsvärdena till 2030 med dagens miljö-kvalitetsnormer, svenska miljömål och WHO:s riktvärden för skydd av människors hälsa.

Förorening	Nytt gräns-/målvärde till 2030 ^(a) [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljökvalitets-norm [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljömål [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	WHO:s riktvärden [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]
PM10	20 µg/m ³ (år) 45 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	40 µg/m ³ (år) 50 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	15 µg/m ³ (år) 30 µg/m ³ (dygn) [35 dygn]	15 µg/m ³ (år) 45 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn]
PM2,5	10 µg/m ³ (år) 25 µg/m ³ (dygn) [18 dygn]	25 µg/m ³ (år)	10 µg/m ³ (år) 25 µg/m ³ (dygn) [3 dygn]	5 µg/m ³ (år) 15 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn]
Kvävedioxid	20 µg/m ³ (år) 50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn] 200 µg/m ³ (timme) [3 timmar]	40 µg/m ³ (år) 60 µg/m ³ (dygn) [7 dygn] 200 µg/m ³ (timme) [18 timmar] 90 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	20 µg/m ³ (år) 60 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	10 µg/m ³ (år) 25 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn] 200 µg/m ³ (timme)
Svaveldioxid	20 µg/m ³ (år) 50 µg/m ³ (dygn) [18 dygn] 350 µg/m ³ (timme) [3 timmar]	125 µg/m ³ (dygn) [3 dygn] 100 µg/m ³ (dygn) [7 dygn] 350 µg/m ³ (timme) [24 timmar] 200 µg/m ³ (timme) [175 timmar]	-	40 µg/m ³ (dygn) [3–4 dygn] 500 µg/m ³ (10 minuter)

⁷ Världshälsoorganisationen (2021).

Förorening	Nytt gräns-/målvärde till 2030 ^(a) [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljökvalitetsnorm [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	Miljömål [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]	WHO:s riktvärden [antal tillåtna överskridanden per kalenderår]
Kolmonoxid	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel) 4 mg/m ³ (dygn) [18 dygn]	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel)	-	10 mg/m ³ (8-timmarsmedel) 4 mg/m ³ (dygn) [3–4 dygn]
Bensen	3,4 µg/m ³ (år)	5 µg/m ³ (år)	1 µg/m ³ (år)	1,7 µg/m ³ (år) ^(b) 0,17 µg/m ³ (år) ^(c)
Bens(a)pyren	1 ng/m ³ (år)	1 ng/m ³ (år)	0,1 ng/m ³ (år)	0,12 ng/m ³ (år) ^(b) 0,012 ng/m ³ (år) ^(c)
Arsenik	6 ng/m ³ (år)	6 ng/m ³ (år)	-	6,6 ng/m ³ (år) ^(b) 0,66 ng/m ³ (år) ^(c)
Kadmium	5 ng/m ³ (år)	5 ng/m ³ (år)	-	5 ng/m ³ (år) ^(b) 0,5 ng/m ³ (år) ^(c)
Nickel	20 ng/m ³ (år)	20 ng/m ³ (år)	-	25 ng/m ³ (år) ^(b) 2,5 ng/m ³ (år) ^(c)
Bly	0,5 µg/m ³ (år)	0,5 µg/m ³ (år)	-	0,5 µg/m ³ (år) ^(b)
Ozon	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel) [18 dygn per år som medelvärde över 3 år]	120 µg/m ³ (8-timmarsmedel) [0 dygn]	70 µg/m ³ (8-timmarsmedel) 80 µg/m ³ (timme)	100 µg/m ³ (8-timmarsmedel)

(a) I det tidigare direktivet ingår målvärden (target value) för arsenik, kadmium, nickel, bens(a)pyren och ozon. Alla utom ozon övergår till gränsvärde (limit value) fr.o.m. 2030.

(b) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 100 000 exponerade

(c) Referensvärde som motsvarar en utökad risk för 1 extra cancerfall per 1 000 000 exponerade

3.3 Långsiktigt nollföroreningsmål till 2050

Direktivet innehåller ett långsiktigt nollföroreningsmål att eftersträva att minska luftföroreningarna till nivåer som inte längre anses vara skadliga för människors hälsa, naturliga ekosystem och biologisk mångfald, och därmed bidra till en giftfri miljö senast 2050. I praktiken innebär målet att unionen ska uppfylla WHO:s riktvärden, inklusive möjliga framtida justeringar från WHO, senast till 2050.

3.4 Regelbunden översyn

Direktivet ställer krav på EU-kommissionen att regelbundet se över det vetenskapliga underlaget som ligger till grund för luftkvalitetsnormerna, i syfte att gradvis förbättra luftkvaliteten inom unionen genom stegvisa skärpningar av luftkvalitetsnormer. I översynen ska kommissionen bedöma om de gällande normerna är tillräckliga för att skydda människors hälsa och miljön, med beaktande av nollföroreningsmålet, och om ytterligare luftföroreningar bör regleras. Översynen ska ske senast den 31 december 2030, och vart femte år därefter (samt oftare om betydande nya vetenskapliga rön pekar på att det behövs, såsom en revidering av WHO:s riktlinjer för luftkvalitet). Den regelbundna översynen ska bland annat ta hänsyn till den senaste vetenskapliga utvecklingen från WHO, FN:s luftvårdskonvention och andra relevanta organisationer samt den teknologiska utvecklingen.

3.5 Förstärkta krav på exponeringsminskning

Direktivet innehåller skärpta krav på exponeringsminskningar jämfört med det tidigare direktivet. Dels utökas exponeringsminskningskraven till att förutom PM_{2,5} även gälla kvävedioxid. Dels regionaliseras målet så att det gäller på så kallad NUTS⁸ 1-nivå (landsdelar) alternativt NUTS 2-nivå (riksområden), till skillnad från det tidigare målet som har gällt på nationell nivå⁹. För PM_{2,5} krävs mellan 10–25 procents minskning i exponering, beroende på hur hög exponeringen är, på tio år ner till WHO:s riktvärde (5 µg/m³). För NO₂ krävs mellan 15–25 procents minskning i exponering, beroende på hur hög exponeringen är, på tio år ner till WHO:s riktvärde (10 µg/m³).

3.6 Flexibiliteter i form av tidsfrist och undantag

Direktivet innehåller ett fåtal begränsade möjligheter till flexibilitet när överskridanden av direktivets gränsvärden är särskilt svåra att åtgärda.

Medlemsländer har möjlighet att inom en viss zon förlänga tidsfristen för att klara gränsvärdena för partiklar (PM₁₀ och PM_{2,5}), NO₂, bensen eller bens(a)pyren om de inte kan uppnås innan målåret 2030. Tidsfristen kan förlängas för en period som motiveras av en så kallad luftkvalitetsfärdplan (se avsnitt 3.7) och som mest fram till 1 januari 2040 om det är motiverat på grund av platsspecifika spridningsförutsättningar, orografiska förhållanden (landformer), ogynnsamma klimatförhållanden eller gränsöverskridande luftföroreningar. Förlängning kan

⁸ Nomenklatur för statistiska territoriella enheter (Nomenclature of territorial units for statistics).

⁹ Statistikmyndigheten SCB (2008).

också motiveras av om de nödvändiga minskningarna endast kan uppnås genom att ersätta en betydande del av befintliga värmesystem för bostäder, om dessa är den föroreningskälla som orsakar överskridanden. Om en förlängning däremot motiveras av att prognoser visar att gränsvärdena inte kan uppnås till 2030, även om hänsyn tas till de förväntade effekterna av de effektiva luftföroreningsåtgärder som anges i luftkvalitetsfärdplanen, kan tidsfristen i stället förlängas till senast 1 januari 2035. Vid förlängningar fram till 2035 är det möjligt att förlänga tidsfristen en andra och sista gång fram till 1 januari 2037 om gränsvärdet inte kan uppnås inom den förlängda tidsfristen, och om det är motiverad enligt en uppdaterad luftkvalitetsfärdplan.

För att kunna förlänga tidsfristen har ett antal kriterier fastställts som också ska uppfyllas, till exempel att en fullständig luftkvalitetsfärdplan har fastställts senast den 31 december 2028. Luftkvalitetsfärdplanen ska bland annat visa hur gränsvärdena kommer att uppnås så snart som möjligt och senast vid utgången av den förlängda tidsfristen, med beaktande av rimliga och proportionella åtgärder.

I det tidigare luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG) finns flexibiliteter vid överskridanden som beror på naturliga källor eller sandning eller saltning av vägar under vintern. Dessa flexibiliteter är kvar i det nya direktivet men bestämmelsen om naturliga källor har utökats till att även gälla för överskridanden av exponeringsminskningskraven. Medlemsländer ska dock kunna bevisa, med tillräcklig säkerhet, att dessa källor orsakar överskridandet. Överskridanden som kan visas bero på naturliga källor ska inte betraktas som ett överskridande med avseende på direktivet. Vid överskridanden som kan visas bero på sandning och saltning behöver medlemsländer inte upprätta ett åtgärdsprogram för att uppnå gränsvärdet, under förutsättning att rimliga åtgärder redan har vidtagits för att sänka koncentrationerna.

3.7 Förtydligade regler kring åtgärdsprogram

Det nya direktivet innehåller tydligare regler om åtgärdsprogram som syftar till att göra åtgärdsprogrammen mer effektiva. Den tidigare skrivningen om att åtgärdsprogrammet ska hålla perioden med överskridande så kort som möjligt har förtydligats. Nu specificeras att överskridandet ska vara åtgärdat inom fyra år från utgången av det kalenderår då överskridandet uppmättes, samt att en uppdatering med nya kraftigare åtgärder krävs om miljö kvalitetsnormen inte följs under det femte kalenderåret efter första överskridandet uppmättes. Åtgärdsprogram, i form av en så kallad luftkvalitetsfärdplan, ska även upprättas i förebyggande syfte om det finns risk att de gräns- och målvärden som träder i kraft 2030 kommer att överskridas.

Krav på innehåll i åtgärdsprogram har också ökat i det nya direktivet. Åtgärdsprogram ska bland annat innehålla en källfördelning på relevanta sektorer som bidrar till överskridandet och scenarier för att visa den förväntade utvecklingen av både utsläpp och koncentrationer, med och utan åtgärder. Effekten

av åtgärderna på utsläpp och, om tillgängligt, koncentrationer ska också kvantifieras. Det ska även förklaras i åtgärdsprogrammen hur de valda åtgärderna kommer att säkerställa att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt. I de fall åtgärder som kan ha stor potential att förbättra luftkvaliteten inte väljs ut för antagande i ett åtgärdsprogram, ska det finnas en förklaring av skälen till detta. Åtgärdsprogrammen ska även, när så är lämpligt, inkludera särskilda åtgärder för att skydda känsliga och utsatta grupper, inklusive barn.

Fastställandet av åtgärdsprogrammet ska fortfarande ske senast två år efter utgången av det år då det första överskridandet observerats. Däremot förtydligas skrivningen för rapporteringen av åtgärdsprogrammet till kommissionen som Naturvårdsverket utför, att den ska ske senast 2 månader efter fastställandet av åtgärdsprogrammet.

3.8 Utökade bestämmelser kring sanktioner vid överträdelse

Medlemsländer ska införa regler om möjlighet till sanktioner vid överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och ska ta hänsyn till överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet. De ska bland annat även ta hänsyn till inverkan på den befolkning eller miljö som påverkas av överträdelsen, med hänsyn taget till om känsligare grupper också påverkas.

Nationella bestämmelser kring sanktioner enligt direktivets krav ska meddelas kommissionen omgående.

3.9 Nya bestämmelser kring rättslig prövning och skadestånd

Nytt är att den berörda allmänheten ska kunna överklaga provtagningspunkternas antal och placering samt åtgärdsprogrammets innehåll och framtagande.

Medlemsländerna ska tillhandahålla praktisk information om vilka prövningsförfarande som gäller för att kunna överklaga och prövningsförfarandet ska vara objektivt, rättvist, snabbt, och inte oöverkomligt dyrt.

Allmänhet som har lidit skada på sin hälsa till följd av överträdelse av de nationella reglerna kring åtgärdsprogram som har begåtts uppsåtligen eller av vårdslöshet har rätt att göra anspråk på och erhålla ersättning. Reglerna och förfaranden för ersättningsanspråk får inte vara så komplicerade att de omöjliggör eller onödigt försvårar rätten till att få ersättning.

3.10 Förstärkta, utökade och förenklade regler kring mätning av luftföroreningar

Det introduceras krav på en ny typ av station, kallad superstation. Dessa stationer ska inrättas i stadsmiljö (en station per 10 miljoner invånare) samt i landsbygdsmiljö (en station per 100 000 km² yta). Detta betyder för Sveriges del en (1) station i stadsmiljö (så kallad urban bakgrundsstation) och fyra stationer i landsbygdsmiljö (så kallade regionala bakgrundsstationer). Samtliga av dessa stationer ska mäta partiklar (PM₁₀, PM_{2,5}, sot (black carbon), ultrafina partiklar samt kemisk sammansättning), kvävedioxid, ozon samt mätningar i både luft och deposition av metaller och polycykliska aromatiska kolväten (PAH). Den urbana superstationen ska även ha mätningar av bensen och storleksfördelning av ultrafina partiklar. Ammoniak och gasformigt totalkvicksilver ska mätas på de regionala superstationerna. I dagsläget finns fyra nationella superstationer i regional bakgrund/landsbygdsmiljö där merparten av dessa mätningar redan sker till följd av Sveriges åtagande i FN:s luftvårdskonvention. Utöver superstationer kräver även direktivet mätningar av ultrafina partiklar vid en station per fem miljoner invånare som ska samlokaliseras med mätningar av andra partiklar och kvävedioxid där det är möjligt.

Direktivet innehåller vissa nya delar om hur mätnätverk ska utformas och hur stationer ska placeras. Kravet att behålla stationer som under de senaste tre åren uppvisat överskridande av gränsvärden har skärpts. Det gäller nu samtliga föroreningar med ett gräns- eller målvärde (tidigare gällde det endast PM₁₀). Nu ska även modellering eller indikativa mätningar användas där det visar sig vara nödvändigt att flytta sådana mätstationer på grund av särskilda omständigheter, för att visa att den gamla och den nya stationen ligger inom samma representativa område.

Direktivet ställer högre krav på dokumentationen av stationsplaceringen och utformningen av mätnätverk. Nätverksutformningen ska också stödjas av modelleringstillämpningar eller indikativa mätningar, och dokumentationen ses över och uppdateras minst vart femte år.

En viktig förändring och förenkling i direktivet gäller de så kallade utvärderingströsklarna, som används för att bestämma vilken omfattning av kontroll som krävs för olika föroreningar. Utvärderingströsklarna har förenklats från dagens två typer av trösklar (övre- och nedre utvärderingströsklar) till att bara ha en enda typ av utvärderingströskel. Utvärderingströsklarna överensstämmer nu till stor del med WHO:s riktvärden för de olika föroreningarna, vilken är en tydlig skärpning från dagens utvärderingströsklar. Ytterligare en förändring och förenkling är att det nu endast finns en utvärderingströskel per förorening jämfört med det tidigare direktivet som i flera fall hade flera trösklar per förorening (exempelvis för partiklar PM₁₀ där det fanns utvärderingströsklar både för årsmedel- och dygnsmedelvärden). Antalet stationer som krävs per zon har ökat

något jämfört med det tidigare direktivet, dock endast för zoner med lägre befolkningsmängder (under 750 000).

3.11 Utökad roll för luftkvalitetsmodellering

Kraven kring luftkvalitetsmodellering har förstärkts och förtydligats i direktivet. Vid överskridanden av luftkvalitetsnormer är modellering (eller indikativa mätningar) obligatoriskt för att bedöma den geografiska omfattningen av överskridandet. Om modellering påvisar överskridanden i delar av zoner som saknar mätningar ska det antingen hanteras som ett överskridande, eller så ska en mätning utföras under minst 1 år på en högbelastad plats som identifieras av modellberäkningen för att bekräfta om normen överskrids. Modellering har också en viktig roll i samband med framtagning av åtgärdsprogram för att bland annat visa att föreslagna åtgärder kommer att leda till att normerna klaras.

Med en utökad användning av luftkvalitetsmodeller ställs tydligare krav på kvalitet och jämförbarhet av modeller, och krav på modellkvalitet har skärpts och förtydligats i direktivet. För att säkerställa harmoniserad och högkvalitativ modelleringsmetodik ska nationella kompetenta aktörer pekas ut, exempelvis referenslaboratorier för modellering. Dessa ska ingå i ett europeiskt nätverk och säkerställa att nationella modelleringsapplikationer under direktivet genomförs med godkänd kvalitet och med väl förankrad metodik.

Modellering (eller indikativa mätningar) ska även användas för att bedöma representativiteten av mätstationer samt för att ge stöd till utformning och regelbunden översyn av medlemsländernas mät nätverk, för att säkerställa att nätverken är optimerade och de valda mätplatserna är relevanta.

3.12 Tydligare regler kring tillgängliggörande av information till allmänheten

Reglerna om vilken information om luftkvalitet som allmänheten ska ha tillgång till har förtydligats. Medlemsländer ska bland annat tillgängliggöra realtidsdata (data för den senaste timmen) för svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar (PM₁₀ och PM_{2,5}), kolmonoxid och ozon och ett luftkvalitetsindex som tar hänsyn till WHO:s rekommendationer och EEA:s index för Europa.¹⁰

¹⁰ Europeiska miljöbyrån (EEA) (2024).

3.13 Rapportering

Direktivets krav vad gäller rapportering är i väsentliga delar samma som det tidigare direktivet. I dagsläget finns dock de detaljerade rapporteringsbestämmelser i genomförandebeslut 2011/850/EU.¹¹ Rapporteringsbestämmelser kommer att revideras under de närmaste åren så att de är i linje med det nya direktivet. Det kommer sannolikt att innebära flera ändringar i vilka uppgifter som ska rapporteras till EU.

¹¹ Europeiska kommissionen (2011).

4. Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

I detta kapitel redovisas förslag på ändringar i miljöbalken och de ändringar i luftkvalitetsförordningen som följer av ändringarna i miljöbalken. Vi redovisar även några bedömningar som inte innebär ändring i miljöbalken, men som skulle kräva ändringar i miljöbalken om man väljer en annan lösning än den som Naturvårdsverket föreslår.

Förslagen och bedömningarna nedan är i huvudsak redovisade i den ordning som artiklarna är placerade i luftkvalitetsdirektivet. För att tydliggöra vilken artikel i direktivet som huvudsakligen avhandlas har vi lagt artikeln inom parentes i den övergripande rubriken.

Stora delar av luftkvalitetsdirektivet delar är möjliga att genomföra på antingen lag-, förordnings- och, i vissa fall, föreskriftsnivå, medan vissa bestämmelser, såsom de kring sanktioner, behöver regleras på lagnivå. Detta innebär att Naturvårdsverket, vid val av vilken form av författning som en viss del av direktivet ska genomföras, har haft möjlighet att göra en lämplighetsavvägning.

Utgångspunkten har varit att sträva efter att behålla den systematik kring hur olika typer av miljökvalitetsnormer regleras idag. Den innebär i huvudsak att 5 kap. miljöbalken innehåller generella bestämmelser om miljökvalitetsnormer och bemyndiganden medan mer specifika bestämmelser om miljökvalitetsnormer för vatten, luft och buller regleras i separata förordningar samt föreskrifter. Dessa utgångspunkter har därmed varit avgörande för vad som redovisas i delredovisningen och vad som redovisas i slutredovisningen.

I anslutning till förslagen och bedömningarna redovisas också motivering och i tillämpliga fall alternativ som övervägts samt övergripande konsekvenser för berörda aktörer.

4.1 En superstation inrättas för övervakning i urban bakgrund (artikel 10)

Naturvårdsverkets förslag: En (1) superstation för övervakning i urban bakgrund ska inrättas. En kommun som regeringen beslutar ska vara ansvarig för att övervakningen sker i enlighet med direktivet samt för information och rapportering till Naturvårdsverket.

Regeringen ska ges möjlighet i 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken att besluta om eller föreskriva vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund.

I luftkvalitetsförordningen ska ett tillägg införas att den kommun som regeringen beslutar ska fullgöra de uppgifter i fråga om kontroll, rapportering och information som gäller för superstationer för övervakning i urban bakgrund och anges i artikel 10 samt i bilagorna V, VI och X till luftkvalitetsdirektivet samt i föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

Motivering

En superstation i stadsmiljö där mycket ska mätas

Luftkvalitetsdirektivets artikel 10 introducerar bestämmelser om en ny typ av station för övervakning, så kallade superstationer. En superstation för övervakning är en mätstation som kombinerar flera provtagningspunkter för att samla långsiktiga data om många olika luftföroreningar. Direktivets bestämmelser kring superstationer beskrivs i avsnitt 3.10. Detta förslag behandlar enbart superstationen för övervakning i **urban** bakgrund.

Medlemsstaterna ska också inrätta superstationer för övervakning i regional bakgrund (landsbygdsmiljö). Naturvårdsverket bedömer att de regionala superstationerna inte föranleder någon ändring av miljöbalken utan kan regleras i luftkvalitetsförordningen, på liknande sätt som kontroll av luftföroreningar i regional bakgrund regleras idag. Därför lämnas förslag kring reglering av regionala superstationer i slutredovisningen av detta uppdrag.

Mätningar vid superstationer för övervakning i urban bakgrund ska omfatta de föroreningar som förtecknats i tabell 1 avsnitt 1 i bilaga VII av direktivet, och får även omfatta de föroreningar som förtecknats i tabell 3 i samma avsnitt. Det innebär att följande föroreningar ska mätas på superstationer i urban bakgrund: PM₁₀, PM_{2,5}, ultrafina partiklars antal respektive storleksfördelning, sot (black carbon), kvävedioxid, ozon, svaveldioxid, kolmonoxid, bens(a)pyren och andra polycykliska aromatiska kolväten (PAH) som anges i direktivets artikel 9.8, arsenik, kadmium, bly, nickel, bensen, kemisk sammansättning av PM_{2,5}, samt nedfall av bens(a)pyren, PAH, arsenik, kadmium, bly, nickel och kvicksilver. Ytterligare föroreningar som rekommenderas att mätas är: partiklars oxidativa potential, ammoniak, levoglukosan (som en del av sammansättningen av PM_{2,5}), gasformigt totalkvicksilver, partikelbundet och gasformigt tvåvärt kvicksilver samt salpetersyra.

För de föroreningar som ska övervakas ska mätningar börja utföras när direktivets nya krav börjar gälla, det vill säga i december 2026. Rekommenderade mätningar kan påbörjas samtidigt, men det är också möjligt att utesluta dessa, att lägga till mätningar senare än i december 2026, att genomföra ett urval av mätningar efter prioritering eller att endast mäta dessa föroreningar via periodiska mätkampanjer.

Möjliga placeringar av en urban superstation

Kriterier för placering av mätplatser och provtagningsutrustning anges i direktivets bilaga IV, punkt B och C. Det finns inga specifika krav på superstationer när det kommer till val av mätplats, annat än de krav som redan gäller för stationer i urban och regional bakgrund. Mätningar i urban och regional bakgrund med inriktning på skydd för människors hälsa ska väljas så att de ger tillförlitliga data om koncentrationsnivåer som är representativa för den exponering som befolkningen i allmänhet är utsatt för. Placeringen i urban bakgrund ska bland annat vara sådan att föroreningsnivån påverkas av det samlade bidraget från alla relevanta källor och bör vara representativ för ett område på flera kvadratkilometer.

Det görs mätningar på flera platser i urban bakgrund i Sverige. Naturvårdsverkets utgångspunkt har varit att undersöka förutsättningarna för att placera en urban superstation på någon av de urbana bakgrundsstationerna i Sveriges tre storstadsområden Stockholm, Göteborg och Malmö. Vid andra kommuners mätplatser, samt Naturvårdsverkets mätplatser inom miljöövervakningen, mäts inte lika många parametrar som i de tre storstäderna. Vi bedömer också att det är dessa tre kommuner som i dagsläget har störst teknisk kompetens och kapacitet för att driva en superstation jämfört med andra kommuner i Sverige. Dessa städer har också universitet med forskare med relevant expertis och som har erfarenhet av samarbete med kommunen kring luftkvalitetsmätningar. Eftersom direktivets krav på antal superstationer för övervakning i urban bakgrund är baserat på befolkningens mängd, bedömer Naturvårdsverket det som rimligt att stationen placeras i en större stad där en större andel av befolkningen påverkas av luftföroreningsnivåer i det representativa området. Alternativet att upprätta en superstation på en helt ny mätplats i urban bakgrund beskrivs i avsnittet Andra alternativ som har övervägts.

De tre största kommunerna har sedan flera decennier tillbaka mätningar av de vanligaste föroreningarna i såväl urban bakgrund som gaturum. Kraven förtydligades i och med EU-inträdet, och innebar att om flera mätstationer för kontinuerliga mätningar användes i en tätort, skulle minst en vara placerad i gaturum och minst en i urban bakgrund (i taknivå). Kraven på placering i urban bakgrund har varierat något under åren, men bakgrunden till dagens takmätningar går i de flesta fall att hitta i tidigare lagstiftning. Tidsserierna på bakgrundsstationerna är långa och stabila. De tre största kommunernas mätstationer i urban bakgrund är Torkel Knutssongatan i Stockholm, Femman i Göteborg respektive Rådhuset i Malmö. De geografiska förutsättningarna skiljer sig till viss del åt mellan platserna även om alla mäter i tätortsmiljöer. I södra Sverige inklusive Malmö är till exempel en större andel av luftföroreningarna intransporterade från kontinenten. Göteborg påverkas i större utsträckning än de andra städerna av luftföroreningar från sjöfarten till följd av sjöfartsaktivitet och västliga vindar. Stockholm är det största tätortsområdet och mätstationen på Torkel Knutssongatan är i dagsläget den med flest befintliga mätningar som kommer att krävas på en superstation för övervakning i urban bakgrund.

De tre största kommunernas mätstationer i urban bakgrund som nämnts ovan mäter alla i taknivå, det vill säga runt 20–30 meter över marknivå. Enligt direktivet ska mätningars intag vara placerat mellan 0,5 meter (andningszonen) och 4 meter över marknivå. Det fastställs dock att en högre placering också kan vara lämplig om provtagningspunkten är belägen på en bakgrundsplats och beslut att tillämpa en högre placering ska dokumenteras utförligt. Ett par jämförelsestudier har visat att Stockholms och Malmös mätstationer i taknivå utgör en god representation av de koncentrationer som stadsbefolkningen i allmänhet utsätts för, vilket är kravet i direktivet.^{12, 13}

Mest kostnadseffektivt att använda en befintlig mätstation

Upprättandet av en superstation för övervakning i urban bakgrund kommer innebära kostnader, både för investeringar i nya mätningar och för löpande analyser, drift och underhåll. Omfattningen av kostnaderna beror delvis på var den urbana superstationen placeras. Behöver en helt ny station upprättas innebär det högre kostnader än om en befintlig mätplats kan användas för vidareutveckling, detta alternativ beskrivs i korthet i avsnittet Andra alternativ som har övervägts. Utöver val av mätplats beror kostnaderna också på val av mätningar. För ett antal föroreningar finns det möjlighet att genomföra fasta eller indikativa mätningar samt möjlighet att välja mellan olika mätmetoder och instrument. Exakt vilken uppsättning av mätmetoder och instrument som kommer att användas vid den urbana superstationen är inte känt och därför är kostnadsuppskattningarna behäftade med större osäkerheter.

De kostnadsuppskattningar som Naturvårdsverket har gjort är baserade bland annat på följande antaganden och förutsättningar:

- Endast de mätningar som måste vara på plats från december 2026 är medräknade.
- Om ytterligare rekommenderade mätningar inkluderas, samtidigt eller senare, så innebär det högre kostnader.
- De inköpskostnader som ligger till grund för kostnadsuppskattningen är inhämtade från olika källor, och de faktiska inköpskostnaderna kan också komma att bli annorlunda vid upphandling.

Eftersom vi föreslår att en befintlig mätstation ska kompletteras för att uppfylla kraven på en superstation för övervakning i urban bakgrund så är följande kostnader baserade på komplettering och innefattar enbart kostnaderna för tillkommande mätningar och inte befintlig övervakning.

Ett antal av de parametrar som ska mätas på en urban superstation enligt direktivet innebär kemisk analys av partiklar som samlas på filter (omfattar bens(a)pyren och PAH, arsenik, kadmium, bly, nickel, kemisk sammansättning av PM_{2,5} vilket omfattar joner och organiskt kol och elementärt kol). Naturvårdsverkets bedömning är att det är osäkert huruvida flera kemiska analyser kan göras på samma filter och

¹² Lövenheim, Boel (2017).

¹³ Miljöförvaltningen Malmö stad (2013).

därmed resultera i ett behov av färre filterprovtagare. På grund av detta har Naturvårdsverket i sin kostnadsuppskattning valt att utgå från att varje analys (i enlighet med tabell 1, bilaga VII) behöver en filterprovtagare. Ett antagande har också gjorts att referensmetod används för övervakning av PM10 och PM2,5. De tre befintliga mätstationerna i urban bakgrund i Stockholm, Göteborg och Malmö mäter idag masskoncentrationen av partiklar (PM10 och PM2,5) med direktvisande, optiska instrument vilket även ger realtidsdata. Eftersom dessa mätningar redan finns på plats på alla relevanta stationer, ingår de inte i kostnadsuppskattningen.

Kostnader för investeringar och inköp för komplettering av en befintlig station uppskattas till 3–4 miljoner kronor.¹⁴ Om den faktiska kostnaden hamnar närmare den undre eller övre uppskattningen beror bland annat på val av mätplats och mätinstrument. Investeringar och inköp presenteras här som en engångskostnad, vilken kan fördelas över fler år om avskrivning tillämpas.

Kostnader för löpande analyser, drift och underhåll är en årlig kostnad som är aktuell från och med december 2026 och uppskattas grovt till 2,5 miljoner kronor per år. Den årliga kostnaden kan också variera beroende på val av mätinstrument då de kan kräva olika arbetsinsatser. Kostnader för analyser, drift och underhåll kan väntas öka något över tid till följd av prisökningar och på sikt kommer det finnas behov av reparationer och ersättning av instrument som har en begränsad livstid.

Vi bedömer att det är mer kostnadseffektivt att utgå från och komplettera en befintlig mätstation och dess infrastruktur som en grund för en superstation för övervakning i urban bakgrund. Att starta en helt ny mätstation skulle innebära väsentligt högre kostnader eftersom fler mätinstrument skulle behöva köpas in samt projektering och uppbyggnad av en ny mätplats skulle behöva genomföras. Ytterligare en fördel med att placera den urbana superstationen på en befintlig station i urban bakgrund är att det redan finns mycket långa mätserier, i vissa fall sedan 1980-talet, för flera föroreningar på dessa platser. Vid val av en helt ny mätplats skulle dessa historiska trender saknas.

En kommun föreslås ansvara för att upprätta och driva superstationen

Naturvårdsverket har övervägt olika alternativ för hur ansvaret för superstationen för övervakning i urban bakgrund skulle kunna se ut. Idag finns krav på kontroll av luftkvalitet som omfattar både kommuner och Naturvårdsverket. Generellt ansvarar kommunerna för kontroll av luftkvaliteten i tätorter (gaturum och urban bakgrund) vilket framgår av 26 § luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket ansvarar generellt för kontroll av luftkvaliteten i landsbygdsmiljö (regional bakgrund), vilket framgår av 28 § luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket ansvarar också för mätningar av partiklar (PM2,5) på tre urbana bakgrundsstationer (Burlöv, Stockholm och Umeå) inom ramen för den nationella miljöövervakningen. På grund av de skäl som har beskrivits i avsnittet ovan är Naturvårdsverkets bedömning att det är mest kostnadseffektivt att placera Sveriges superstation för

¹⁴ (a) Naturvårdsverket (2025).

övervakning i urban bakgrund på någon av kommunernas befintliga bakgrundsstationer i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Naturvårdsverket föreslår därför att ansvaret för att upprätta och driva en superstation för övervakning i urban bakgrund läggs på en kommun. Detta bedöms som en långsiktigt hållbar lösning eftersom en superstation inte bör flyttas samt mest kostnadseffektivt då det ger bäst möjlighet att utnyttja befintliga mätstationer som idag drivs av kommunerna. Alternativen att ansvaret läggs på Naturvårdsverket samt att ansvaret delas mellan en kommun och Naturvårdsverket beskrivs i avsnittet Andra alternativ som har övervägts. Förutsättningar för att en kommun ska kunna vara ansvarig för att upprätta och driva en superstation för övervakning i urban bakgrund är att tillägg görs till luftkvalitetsförordningen och miljöbalken, samt att det finns ekonomisk täckning för det nya ansvaret för kommunen.

Enligt det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 12 § miljöbalken får regeringen besluta om vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Övervakning vid en superstation i urban bakgrund går utöver att kontrollera efterlevnaden av miljökvalitetsnormer, därför behöver bemyndigandet i miljöbalken breddas. Naturvårdsverket föreslår att bemyndigandet kompletteras så att regeringen får möjlighet att besluta eller föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs och vilka som ska ansvara för den kontroll av luftkvaliteten i övrigt som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Naturvårdsverkets förslag innebär att regeringen i 5 kap. 12 § miljöbalken ges möjlighet att besluta om eller föreskriva vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund. Vi anser att det är lämpligt att regeringen utser kommunen genom ett beslut. Behovet av begreppet föreskriva i bestämmelsen utvecklas närmare i anslutning till Naturvårdsverkets förslag i avsnitt 4.6. Naturvårdsverket föreslår också att det i luftkvalitetsförordningen görs ett tillägg i avsnittet "Kontroll av luftkvaliteten" att den kommun som regeringen beslutar ska fullgöra de uppgifter i fråga om kontroll, rapportering och information som gäller för superstationer för övervakning i urban bakgrund och anges i artikel 10 samt i bilagorna V, VI och X till luftkvalitetsdirektivet samt i föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Det kan noteras att det finns andra bilagor i direktivet (bilagorna IV och VII) som också innehåller bestämmelser som ska följas vid superstationen för övervakning i urban bakgrund. Artikel 10 innehåller dock direkta hänvisningar till dessa bilagor och Naturvårdsverket bedömer därför att det inte behövs särskilda hänvisningar till dessa i luftkvalitetsförordningen.

Andra alternativ som har övervägts

Alternativ för vem som ska besluta om vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund

Ett alternativ som har övervägts är att Naturvårdsverket ges möjlighet att besluta om vilken kommun som ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund. Detta alternativ skulle i så fall kräva ytterligare en justering av bemyndigandet i miljöbalken. Naturvårdsverket har inte sett några uppenbara

fördelar med ett sådant förslag. Eftersom ansvaret för en urban superstation är förenat med höga kostnader för en enskild kommun och diskussioner behöver föras om hur finansiering ska ske anser Naturvårdsverket att det är lämpligare att beslutet fattas av regeringen.

Ytterligare alternativ som har övervägts är att en ansvarig kommun skrivs in direkt i förordningen eller att kommuner med en befolkningsmängd över en viss nivå ska inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund. Naturvårdsverket har inte sett några uppenbara fördelar med dessa alternativ. Det är viktigt att en placering av en urban superstation är långsiktig och mätningarna bör utföras kontinuerligt på samma plats utan att flyttas. Om det mot förmodan skulle uppstå särskilda skäl som gör att en annan placering bedöms som lämpligare så bedömer vi att alternativen att peka ut en specifik kommun eller kommuner med befolkningsmängd över en viss nivå är mindre flexibla än Naturvårdsverkets förslag att låta regeringen besluta eller föreskriva vilken kommun som ska vara ansvarig.

Alternativ att ansvaret för att upprätta och driva en superstation i urban bakgrund läggs helt eller delvis på Naturvårdsverket.

Ett alternativ till att lägga ansvaret för en superstation för övervakning i urban bakgrund på en kommun är att lägga ansvaret på Naturvårdsverket. Naturvårdsverket är idag ansvarig för bland annat övervakning på stationer i regional bakgrund där många mätningar genomförs, och ett eventuellt ansvar för en superstation i urban bakgrund skulle kunna genomföras på ett liknande sätt. Naturvårdsverket bedriver även mätningar av partiklar (PM_{2,5}) på tre bakgrundsstationer i stadsmiljö (Burlöv, Stockholm och Umeå), men förfogar inte över några stationer motsvarande kommunernas i urban bakgrund. Naturvårdsverket skulle därför behöva få tillgång till en av kommunernas befintliga stationer eller upprätta en ny mätstation på en ny plats. Eftersom Naturvårdsverket, till skillnad från kommunerna, saknar den tekniska kompetens och kapacitet som behövs för att utföra mätningar av den omfattning som krävs av direktivet, skulle Naturvårdsverket bli helt beroende av konsultstöd och behöva köpa in tjänsten genom annonserad upphandling. Detta kan påverka både kvaliteten och kostnadseffektiviteten av de mätningar som ska utföras på superstationen. Det finns också en risk att långsiktigheten påverkas om stationen skulle behöva flyttas på grund av byte av utförare vid upphandling. Det är mycket svårt att uppskatta detaljerade kostnader och konsekvenser av en annonserad upphandling eftersom alla förutsättningar inte är kända.

Ytterligare ett alternativ är ett delat ansvar där en kommun ansvarar för en del mätningar och Naturvårdsverket för en del, framför allt de som är nya och följer av kraven på en urban superstation och inte är en del av den befintliga luftövervakningen. Detta upplägg delar ansvaret mellan flera parter, men skapar också en risk för otydlighet kring ansvar och vem som ska mäta vad.

Alternativ att upprätta en superstation på en ny plats i stället för vid en befintlig mätstation

Om en helt ny station behöver etableras innebär det högre kostnader för inköp av mätinstrument. Dessa uppskattas till minst 5 miljoner kronor samt en årlig kostnad för analyser drift och underhåll på minst 3 miljoner kronor per år. Utöver inköpskostnader för investering i mätinstrument tillkommer kostnader för projektering, lokalhyra samt uppbyggnad av infrastruktur och installationer. Uppskattningar av dessa kostnader saknas. En nyetablering innebär sammantaget betydligt högre kostnader samt att befintliga långa mätserier av luftföroreningshalter saknas. Att etablera en helt ny mätplats skulle också kunna medföra vissa möjligheter och fördelar. Om en ny plats kan väljas, kan superstationen placeras i exempelvis en park eller på ett torg. Det skulle kunna öka tillgängligheten och synligheten bland allmänheten och öka möjligheten att mäta alla parametrar på samma plats. Möjligheten att etablera en ny mätstation finns oavsett vem som ansvarar för mätningarna.

Föreskrifterna

Förslaget om att inrätta och driva en superstation regleras huvudsakligen i förordningen, men de krav som rör hur resultat från kontrollen ska rapporteras till datavärden regleras lämpligen i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Konsekvenser av förslaget

Statlig finansiering behövs för att täcka ansvarig kommuns tillkommande kostnader. Dessa ökade kostnader för en kommun omfattar uppskattningsvis 3–4 miljoner i inköp och investeringar (antingen en engångssumma eller fördelat över ett antal år om avskrivning tillämpas) samt en löpande årlig kostnad för analyser, underhåll och drift på uppskattningsvis 2,5 miljoner kronor. En viktig förutsättning för att kommunen ska kunna leva upp till kraven på en superstation för övervakning i urban bakgrund är att den får ekonomisk täckning för dessa ökade kostnader.

Om det inte tillkommer finansiering till kommunen för att upprätta och driva en superstation i urban bakgrund, finns det en stor risk att mätningar inte kommer att genomföras och att Sverige inte kan rapportera data i enlighet med direktivet. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att nya obligatoriska uppgifter från staten till kommuner och regioner ska medföljas av finansiering, men ekonomisk reglering görs enligt principen lika för alla kommuner och regioner och aldrig för enskilda kommuner och regioner, och är därför inte tillämpbar för en superstation för övervakning i urban bakgrund som bara behöver inrättas i en kommun. Därför kommer det behövas andra processer för att täcka kommunens ökade kostnader.

Förslaget kan innebära en viss ökad omsättning för konsultbolag som säljer mätinstrument, genomför analyser och tillhandahåller tjänster inom luftområdet.

Förslaget bedöms ha begränsade konsekvenser för Naturvårdsverket i form av en ökad administration bland annat av inrapporterade data och metadata. Resultat från den utökade övervakningen av hälsopåverkande luftföroreningar kan på sikt ge bättre underlag för Naturvårdsverkets uppföljning av miljökvalitetsmålet Frisk luft.

Vad gäller centrala myndigheter bedöms förslaget ha begränsade konsekvenser för Stockholms universitet (Referenslaboratoriet för luftkvalitet – mätningar) i form av en ökad administration, ökad vägledning, kvalitetskontroll samt ökad mängd granskning av inrapporterade data.

Länsstyrelser, domstolar, organisationer och enskilda bedöms inte påverkas av förslagen.

Det finns flera fördelar med att upprätta en superstation för övervakning i urban bakgrund och samla in långsiktiga data om många olika luftföroreningar på en och samma plats. Föroreningar med framväxande potentiella risker, som ultrafina partiklar, sot och elementärt kol, samt ammoniak och partiklars oxidativa potential, är viktiga att mäta för att stödja den vetenskapliga förståelsen av deras effekter på människors hälsa och miljö, i enlighet med WHO:s rekommendationer.¹⁵

Mätningar av masskoncentration och kemisk sammansättning av PM_{2,5} är viktiga för att kunna bedöma förhöjda nivåer i förorenade områden, utvärdera bidraget av långväga transport, få underlag för analys av olika källors bidrag och för en ökad användning av modelleringstillämpningar i tätortsmiljöer. Den svenska superstationen kommer att vara en del av och bidra till ett europeiskt mätnätverk där alla medlemsländer ska inrätta minst en superstation för övervakning i urban bakgrund.

4.2 Fortsatt inget undantag för sandning och saltning (artikel 17)

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör inte införas ett undantag från kravet att fastställa åtgärdsprogram om överskridandet beror på sandning eller saltning av vägar. Det har sedan förra bedömningen att inte införa undantaget i Artikel 17, inte tillkommit någon ny avgörande kunskap som motiverar tillämpning av undantaget eller som underlättar bedömning av bidraget från sand och salt till PM₁₀.

Tillämpning av undantaget skulle riskera att försämra det skydd för människors hälsa som miljö kvalitetsnormer är avsedda att ge och anses inte heller vara i linje med det centrala målet i både direktivet och det svenska miljö kvalitetsmålet Frisk luft, det vill säga att uppnå en luftkvalitet som inte skadar människors hälsa.

Motivering

I direktivet finns ett undantag för sandning och saltning av vägar

I artikel 17 beskrivs ett undantag som ger medlemsländer möjlighet att inte upprätta ett åtgärdsprogram mot överskridanden av gränsvärdena för PM₁₀ om det går att visa att överskridandet berodde på användning av sand eller salt för

¹⁵ Världshälsoorganisationen (2021).

halkbekämpning vintertid. Artikel 17 gör alltså gällande att i de fall som överskridanden av PM10 beror på resuspension av sand eller salt från vinterväghållning, så kan medlemsländerna identifiera zoner där överskridanden av gränsvärden för PM10 innebär att ett åtgärdsprogram inte behöver upprättas. I sådana fall ska medlemsländerna skicka in en förteckning över dessa zoner, tillsammans med mätningar av PM10 samt belägg för vilka källor som föroreningarna härrör från. Medlemsländerna ska även visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att sänka nivåerna av PM10.

Undantaget är svårt att motivera av flera skäl

Naturvårdsverket bedömer att det fortsatt inte i luftkvalitetsförordningen bör införas undantag från att fastställa åtgärdsprogram i de fall överskridandet beror på sandning eller saltning.

Sedan förra bedömningen att inte införa undantaget i Artikel 17 har det inte tillkommit någon avgörande ny kunskap som motiverar tillämpning av undantaget eller som underlättar bedömning av bidraget från sand eller salt till PM10.

Underlaget för hälsoeffekter av PM10 har snarare ytterligare stärkts och då sandning och saltning är driftåtgärder som kommunen har rådighet över och som är förhållandevis enkla att påverka bedöms det som kontraproduktivt med ett undantag som innebär att åtgärdsprogram inte behöver tas fram trots att miljökvalitetsnormen överskrids.¹⁶ Tillämpning av undantaget skulle också riskera att försämra det skydd för människors hälsa som miljökvalitetsnormer är avsedda att ge och anses inte heller vara i linje med det centrala målet i både direktivet och det svenska miljökvalitetsmålet Frisk luft, det vill säga att uppnå en luftkvalitet som inte skadar människors hälsa.

Om undantaget finns att tillämpa riskerar det också att leda till ojämlikhet ifall vissa kommuner väljer att använda undantaget medan andra kommuner inte gör det. Det skulle kunna innebära att invånare i kommuner där undantaget tillämpas exponeras för högre partikelhalter än invånare i kommuner med överskridanden som inte väljer att tillämpa undantaget, utan i stället tar fram åtgärdsprogram och arbetar för sänkta partikelhalter. Tillämpande av undantag innebär även att enskilda som på grund av överskridande lider av hälsoskada inte kommer kunna få ersättning enligt artikel 28 i direktivet.

Generellt, men särskilt i medlemsländer som Sverige där dubbdäcksanvändningen är hög, är det i de flesta fall omöjligt att urskilja vilket damm som kommer från vägbeläggning respektive sand. Kriteriet att visa att överskridandet beror på resuspenderade partiklar från sandning eller saltning är alltså i princip omöjligt att uppfylla, vilket även kommissionens egna bedömningar av användningen visar.¹⁷

Att sandnings- och saltningsundantaget hanteras i samma artikel är inte helt idealt. När det gäller salt är hälsoeffekterna sannolikt begränsade jämfört med sand. Salt

¹⁶ Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

¹⁷ (a) Europeiska kommissionen (2022).

kan användas och har använts i stället för sand som en åtgärd för att motverka höga PM10-halter eftersom det innebär mindre tillförsel och bildning av damm i gatumiljöer. Salt har även hygroskopiska egenskaper som, vid annars torrt väglag, kan bidra till fuktigare vägyta vilket också minskar resuspensionen. Bidraget från salt är också förhållandevis enkelt att analysera och bedöma bidraget ifrån.¹⁸ Analyserna är däremot kostnadsdrivande och Naturvårdsverket bedömer att det inte är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt att tillämpa undantaget för salt eftersom saltets bidrag till halterna av PM10 är så pass litet att det inte har betydelse för de problem med överskridanden som finns i Sverige.

Tillämpningar av undantaget under det tidigare direktivet

EU-kommissionen har tidigare identifierat att vinterväghållning kan vara en källa till luftburna partiklar, särskilt inom länder i norra Europa. Redan det tidigare direktivet medgav möjligheten att göra undantag från kravet att ta fram åtgärdsprogram om ett överskridande av gränsvärdet för PM10 berodde på vägsand eller vägsalt. Vid tiden för publicerandet av kommissionens vägledning hade åtminstone fem medlemsländer nyttjat möjligheten att undanta sandning från rapporteringen av luftkvalitet: Finland, Estland, Lettland, Litauen och Slovakien.

Naturvårdsverkets tidigare bedömning av undantaget

Sverige valde att inte införa undantaget i nuvarande implementering med motiveringen att andra källor, som dubbdäcksanvändning, har större inverkan på halterna än vad sandning eller saltning av vägar har.

Bedömningen gjordes då de överskridanden som fanns främst uppstod i större städer i södra Sverige och grundades i stor utsträckning på att sand inte användes för halkbekämpning på de gator och vägar där höga partikelhalter uppmättes. I senare studier har dock observerats material som tolkas som sand även på och längs dessa gator och det är sannolikt att sand som används på intilliggande gång- och cykelvägar, trottoarer och anslutande mindre sandade gator, sprids av trafik, avrinning och vind även till osandade gator och där virvlas upp och bidrar till luftens partikelhalter. Bilden idag är att de kommuner där överskridanden sker sannolikt påverkas ganska påtagligt av sandanvändning i kombination med dubbdäcksanvändningen.

Det finns inga bra metoder för att bestämma andelen partiklar som härrör från sand

Kommissionen har för tidigare direktiv gett ut vägledning som beskriver olika metoder för att bestämma andelen partiklar som härrör från sand och salt.

Vid utvärdering av kommissionens rekommenderade metod på ett dataunderlag från Stockholm kunde en tredjedel av överträdelserna av gränsvärdet räknas bort.

¹⁸ Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

Men ingen sandning förekom direkt på gatorna i Stockholm under perioden vilket visar på brister i nuvarande metodik.¹⁹

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska kommissionen, senast den 31 december 2026, komma med en ny genomförandeakt som fastställer de tekniska uppgifter om metoden för bestämning av bidrag från resuspension av partiklar efter sandning eller saltning av vägar. Vilka metoder som kommer att behöva tillämpas för att kunna använda undantaget är därmed idag inte känt. Enligt VTI:s utredning är möjligheten till att särskilja partiklar från sandning och partiklar från vägslitage i stort sett omöjlig utifrån rådande kunskap.²⁰

Andra alternativ som har övervägts

Om regeringen väljer att införa en möjlighet att använda undantaget i Sverige, har Naturvårdsverket utrett vilka ändringar som skulle behövas i lagstiftningen för att göra detta. Ett relevant bemyndigande för regeringen att kunna föreskriva om undantag från regeln att ta fram ett åtgärdsprogram, återfinns redan i Naturvårdsverkets förslag i avsnitt 4.3.4. Det skulle även behövas ett tillägg i luftkvalitetsförordningen enligt följande:

X § *Den myndighet eller kommun som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram för PM10 (föroreningsnivå som anges i XX) enligt A § får besluta att inte göra det när*

- 1. överskridandet beror på PM10-källor i form av sandning eller saltning av vägar under vintern, och*
- 2. rimliga åtgärder har vidtagits för att sänka koncentrationerna av PM10.*

En sådan bestämmelse skulle kunna placeras i anslutning till övriga bestämmelser om undantag att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram (se avsnitt 4.3.4).

Om möjligheten att tillämpa undantaget skulle införas i svensk lagstiftning bedömer Naturvårdsverket att det skulle behövas vägledning kopplad till kravet att visa att rimliga åtgärder har vidtagits. Rimliga åtgärder för att minska PM10 från sand kan till exempel vara: endast använda sand där det verkligen behövs (till exempel busshållplats, branta backar, gång- och cykelbana), använda material av god kvalitet och upptag av sand under torra perioder under vintern när halkrisk inte råder.

Användande av undantag gäller enbart ett enskilt år och behöver upprepas ifall överskridande på grund av sandning eller saltning av vägar sker under flera år.

Konsekvenser av det alternativa förslaget att använda undantag

För kommuner och regioner ger undantaget möjlighet att inte ta fram ett åtgärdsprogram för PM10 i de fall där överskridande beror på sandning eller saltning av vägar och det kan bevisas enligt rekommenderad metodik. Det är under förutsättning att rimliga åtgärder redan har vidtagits. Att inte ta fram ett åtgärdsprogram skulle innebära en minskad arbetsbelastning och minskade kostnader. Kommuner skulle däremot behöva ta fram underlag för att bevisa att

¹⁹ (a) Europeiska kommissionen (2022).

²⁰ Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

undantaget är tillämpligt samt redovisa för vilka åtgärder som har genomförts för att minska bidraget av partiklar från sandning och saltning i enlighet med artikel 17. Det behöver göras för varje år som undantaget används. Att ta fram underlaget samt redovisa åtgärder är förenat med arbetstid och kostnader för den berörda kommunen. Även med undantaget behöver kommunen genomföra rimliga åtgärder för minska partikelhalterna från sandning vilket kommer vara en liknande kostnad med eller utan undantag. Om tillämpningen av undantaget skulle resultera i ett minskat åtgärdsarbete för att sänka halterna av partiklar kan också regionerna få exempelvis ett ökat tryck på sjukvården och ökade kostnader till följd av negativa hälsoeffekter från höga halter av partiklar (se även under ”Enskilda” nedan). Det finns ett antal direkta och indirekta negativa effekter som kostnadsmissigt kan påverka regioner, kommuner, men även andra delar av samhället negativt.²¹

För enskilda innebär det att om undantaget används kommer PM10-halterna oftare överstiga miljö kvalitetsnormen. Det är svårt att härleda luftföroreningar till negativa hälsoeffekter i enskilda fall, på grupp nivå ser man dock negativa hälsoeffekter, därför får man anta en försiktighetsprincip avseende lokalt genererade partiklar och så kallat vägdamm.

Att partiklar från sandning skulle vara mindre skadliga än andra partiklar har litet stöd i forskningen, tvärtom pekar ny forskning på att halter av lokalt genererade partiklar skulle kunna ha högre hälsopåverkan per haltmått än långtransporterade partiklar.²² Höga PM10-halter innebär således samhällsekonomiska kostnader och därmed lidande för enskilda exempelvis genom sjukhusinläggningar.²³ VTI har nyligen även låtit Umeå universitet uppdatera hälsokonsekvenser och där har bland annat partiklar från väg hamnat mer i fokus.²⁴

För Naturvårdsverket innebär det alternativa förslaget att mer vägledning kommer behöva ges till kommuner som önskar använda undantaget, avseende om det underlag som behövs för att bevisa att undantaget är tillämpligt. Naturvårdsverket kommer även behöva rapportera undantaget med belägg för att det är tillämpligt till kommissionen.

Konsekvenser av förslaget att inte tillämpa undantaget

Förslaget innebär i sig ingen skillnad mot tidigare eftersom undantag inte tillämpas idag.

Dock kan skärpta miljö kvalitetsnormer (som kommer beskrivas i slutredovisningen) innebära att effekten av att inte tillämpa undantaget blir större. Detta eftersom skärpta miljö kvalitetsnormer kan leda till att fler åtgärdsprogram behöver tas fram, och framtagande av åtgärdsprogram är förenat med kostnader för kommunerna eller för den som är ansvarig för framtagande av åtgärdsprogram.

²¹ Gustafsson, Malin, Lindén, Jenny, Forsberg, Bertil, Åström, Stefan, Johansson, Emelie. (2022).

²² Naturvårdsverket (2023).

²³ Forastiere, Francesco, Orru, Hans, Krzyzanowski, Michal et al. (2024).

²⁴ Forsberg, Bertil. (2025).

Om fler åtgärdsprogram tas fram och om halterna sänks så de kommer under miljö kvalitetsnormen är det positivt för folkhälsan.

Förslaget att inte införa möjligheten att använda ett undantag från kraven på att ta fram åtgärdsprogram kan medföra att kommuner behöver ökade möjligheter att påverka källor till PM10 med nya verktyg eller styrmedel.

4.3 Åtgärdsprogram (artikel 19)

4.3.1 Några utgångspunkter för Naturvårdsverkets förslag kring åtgärdsprogram

Naturvårdsverket konstaterar att flera bestämmelser i miljöbalken och luftkvalitetsförordningen inte innehåller lika tydliga krav som luftkvalitetsdirektivets bestämmelser kring åtgärdsprogram. Det rör bland annat när ett åtgärdsprogram ska fastställas och undantag från detta, hur snabbt ett åtgärdsprogram ska fastställas och när de ska omprövas.

Vi bedömer att det är viktigt att de bestämmelser som föreslås genomföra direktivet är tydliga i de fall direktivet innehåller tydliga krav, särskilt eftersom bland annat rätten till ersättning kan grundas på brister från medlemsstatens sida när det gäller åtgärdsprogram.

Naturvårdsverket föreslår därför ett antal nya bestämmelser i denna skrivelse. Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att så mycket som möjligt regleras på förordningsnivå eftersom 5 kap. miljöbalken gäller för miljö kvalitetsnormer generellt. Flera av förslagen kräver ändrade bemyndiganden i miljöbalken. Det handlar om bestämmelser i miljöbalken och bestämmelser i luftkvalitetsförordningen med direkt koppling till förslag på ändrade bemyndiganden i miljöbalken.

4.3.2 Begreppet luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram

Naturvårdsverkets bedömning: En luftkvalitetsfärdplan bör omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram. Därmed behövs inga ändringar relaterade till luftkvalitetsfärdplan i miljöbalken.

Motivering

I artikel 19.4 i direktivet anges att om föroreningsnivåerna från och med den 1 januari 2026 till och med den 31 december 2029 i en zon eller en territoriell enhet ligger över något gränsvärde eller målvärde som ska uppnås senast den 1 januari 2030 enligt avsnitt 1 tabell 1 i bilaga I och avsnitt 2 B i bilaga I ska medlemsstaterna upprätta en luftkvalitetsfärdplan för den berörda föroreningen för att uppnå respektive gränsvärden eller målvärden innan tidsfristen löper ut.

Direktivet definierar luftkvalitetsfärdplan som en luftkvalitetsplan med tillägget att skillnaden är att luftkvalitetsfärdplanen ska ha antagits innan tidsfristen för att uppnå gränsvärden och målvärden har löpt ut och som fastställer strategier och åtgärder för att uppnå dessa gränsvärden och målvärden inom tidsfristen.

Kravet på upprättande av en luftkvalitetsfärdplan är nytt och har inte funnits i tidigare direktiv. Frågan är om begreppet kan anses omfattas av det befintliga begreppet åtgärdsprogram eller om det behöver införas ett nytt begrepp och regler kring luftkvalitetsfärdplaner i miljöbalken.

Begreppet åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken, som i direktivet motsvarar luftkvalitetsplan, är ett väl inarbetat begrepp som används för att följa miljökvalitetsnormer av olika slag. Av artikel 19.6 följer att luftkvalitetsplanerna och luftkvalitetsfärdplanerna ska innehålla samma slags information. Det framgår dessutom följande av skäl (40) i luftkvalitetsdirektivet:

”För att skapa rättslig klarhet, och trots den specifika terminologi som används, är en luftkvalitetsfärdplan en typ av luftkvalitetsplan enligt definitionen i detta direktiv.”

Den väsentliga skillnaden mellan de olika planerna är när skyldigheten att upprätta planen inträder. En luftkvalitetsplan ska upprättas vid ett överskridande av de gräns- och/eller målvärden som anges i luftkvalitetsdirektivet (se artikel 2.41 och 19.1) medan en luftkvalitetsfärdplan ska upprättas om de gräns- eller målvärden som ska uppnås senast den 1 januari 2030 överskrids under perioden 1 januari 2026 till och med 31 december 2029 (se artikel 2.42 och 19.4). Luftkvalitetsplanen syftar alltså till att hålla ett överskridande som skett så kort som möjligt medan färdplanen syftar till att undvika ett framtida överskridande av de nya normerna. En annan skillnad mellan planerna är att upprättande av luftkvalitetsfärdplaner till skillnad från luftkvalitetsplaner endast kommer vara aktuellt under den begränsade tid som angetts ovan.

Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att låta direktivets regler om luftkvalitetsfärdplaner implementeras genom det befintliga begreppet åtgärdsprogram och närmare precisera i luftkvalitetsförordningen att åtgärdsprogram även behöver upprättas om de gräns- eller målvärden som ska uppnås senast den 1 januari 2030 överskrids under perioden 1 januari 2026 till och med 31 december 2029. Det krävs i sådant fall inga ändringar i miljöbalken.

Vi bedömer vidare att detta passar bäst in i den systematik med åtgärdsprogram som idag finns i miljöbalken med tillhörande förordningar. Begreppet åtgärdsprogram var vid införandet av miljöbalken tänkt att uppfylla krav i flera olika direktiv på upprättande av planer och program för åtgärder för uppfyllande av ett visst miljökvalitetsmål (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 198). Eftersom kravet på luftkvalitetsfärdplaner är specifikt för luftkvalitetsdirektivet är det lämpligast att regleringen införs i luftkvalitetsförordningen. Då kravet att upprätta luftkvalitetsfärdplaner endast kommer att gälla under en begränsad tid och till sitt innehåll inte skiljer sig från vad som kommer att krävas för luftkvalitetsplaner föreligger enligt Naturvårdsverket inget behov av att införa ett särskilt begrepp för luftkvalitetsfärdplaner i luftkvalitetsförordningen. Det befintliga begreppet

åtgärdsprogram bör alltså omfatta både de luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner som finns i luftkvalitetsdirektivet.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt att införa ett nytt begrepp i svensk rätt som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan enligt direktivet. Vi har dock bedömt att det är lämpligare att låta luftkvalitetsfärdplaner ingå i det befintliga begreppet åtgärdsprogram av de skäl som framgår under Motivering ovan.

Konsekvenser av förslaget

För kommunerna är det en förenkling att ett nytt begrepp i form av färdplan inte införs. Arbetet för kommunerna blir detsamma oberoende på vilket begrepp som används. Att ta fram en färdplan kommer innebära ökade kostnader för aktuella kommuner, men eftersom det inte är en direkt följd av Naturvårdsverkets förslag och kommer bero av många andra faktorer är det inget som analyseras vidare här. Det kan noteras att själva införandet av arbetssättet med färdplan också är ett minimikrav enligt direktivet.

Statliga myndigheter, organisationer, företag, domstolar och enskilda bedöms inte beröras av förslaget.

4.3.3 Kommuner eller Naturvårdsverket ska som huvudregel upprätta förslag till, och fastställa åtgärdsprogram

Naturvårdsverkets förslag: Den kommun inom vilken ett överskridande skett ska vara den kommun som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram, om det inte är fråga om en miljökvalitetsnorm som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3 luftkvalitetsförordningen. I de fallen ska Naturvårdsverket göra det i stället.

Naturvårdsverket eller den kommun som enligt huvudregeln ska ta fram ett förslag till åtgärdsprogram ska ha möjlighet att lyfta frågan om vem som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram till regeringen, i de fall Naturvårdsverket eller kommunen bedömer att de själva inte ska göra det. Ett sådant överlämnande måste ske inom sex månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Överlämnande ska bara aktualiseras när det är fråga om särskilda skäl eller betydande gränsöverskridande föroreningar. Regeringen kan då göra avsteg från vem som enligt förordningen ska upprätta förslag till åtgärdsprogram genom att fatta beslut i det enskilda fallet och ange att någon annan myndighet eller kommun ska göra det.

Detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagna bestämmelser G, H och J §§) och 5 kap. 10 § miljöbalken behöver ändras med nya bemyndiganden som gör detta möjligt genom den nya punkten 5 kap. 10 § miljöbalken andra stycket 4.

Motivering

Ny bestämmelse om bemyndigande i miljöbalken

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse som ger regeringen rätt att föreskriva vem som ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram införs i 5 kap. miljöbalken. Detta görs med anledning av följande skäl.

Enligt artikel 5 h luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå att vara ansvariga för att upprätta luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner. Naturvårdsverket bedömer att detta är något som ska regleras i luftkvalitetsförordningen eftersom det är bestämmelser som rör luftkvalitetsfrågor. Frågan är om det finns bemyndigande för att göra detta med nuvarande bestämmelser i miljöbalken.

Enligt de svenska reglerna är det regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen beslutar som ska upprätta förslag till ett åtgärdsprogram (5 kap. 7 § miljöbalken) och som ska fastställa ett åtgärdsprogram (5 kap. 8 § miljöbalken). Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna ger möjlighet för regeringen att i det enskilda fallet besluta vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för det fall att regeringen inte ska göra detta själv. Naturvårdsverket bedömer inte att bestämmelserna ger rätt att föreskriva detta i författning. Vi noterar att 5 kap. 8 § miljöbalken har använts som bemyndigande för att föreskriva att Trafikverket eller en kommun ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för buller enligt 8a § förordning (2004:675) om omgivningsbuller. Detta förändrar inte Naturvårdsverkets bedömning.

I luftkvalitetsförordningen finns bestämmelser som anger när en kommun eller länsstyrelse ska upprätta förslag till åtgärdsprogram (32 §) och när en kommun eller länsstyrelse ska fastställa ett åtgärdsprogram (36 §). Av bestämmelserna följer att den som upprättat förslaget ska fastställa åtgärdsprogrammet. Bestämmelserna är meddelade med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken. I bemyndigandet anges att regeringen får föreskriva att vissa åtgärdsprogram ska prövas av regeringen, att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska upprättas, vad sådana program ska innehålla och hur samråd ska ske samt att regeringen får meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp. Naturvårdsverket bedömer att inte heller detta bemyndigande i miljöbalken kan användas för att föreskriva vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Naturvårdsverket noterar att 6 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), som anger att vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet, är meddelat med stöd av 5 kap. 10 § andra stycket miljöbalken. Detta förändrar inte Naturvårdsverkets bedömning.

En bestämmelse som ger ett bemyndigande för regeringen att föreskriva vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram behöver därför införas i 5 kap. miljöbalken. Att det i andra regleringar bedömts ha funnits ett sådant bemyndigande förändrar inte Naturvårdsverkets bedömning. De nya bemyndigandena bör införas i 5 kap. 10 § miljöbalken.

Kommunen eller Naturvårdsverket ska upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram om inte regeringen beslutar annat

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverket ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram om det är fråga om en miljökvalitetsnorm som Naturvårdsverket ska kontrollera enligt 28 § 1, 2 eller 3 luftkvalitetsförordningen. Är det inte fråga om en sådan miljökvalitetsnorm föreslår vi att den kommun inom vilket ett överskridande skett ska vara den kommun som ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Regeringen kan göra avsteg från dessa huvudregler genom att fatta beslut i den enskilda fallet om att någon annan ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. För att möjliggöra detta föreslås att Naturvårdsverket och kommunen får möjlighet att lyfta frågan till regeringen. Naturvårdsverkets förslag grundas på följande skäl.

Naturvårdsverket eller kommun som huvudregel

Enligt artikel 19 luftkvalitetsdirektivet ska luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner upprättas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Naturvårdsverket bedömer att det är en relativt kort tid och innebär att arbetet med åtgärdsprogram behöver inledas omgående när det konstaterats att ett sådant ska tas fram.

Luftkvalitetsförordningen lägger hinder i vägen för detta eftersom en kommun som kontrollerar om en miljökvalitetsnorm följs ska underrätta Naturvårdsverket om ett överskridande kan antas ske eller ha skett. Naturvårdsverket ska då undersöka behovet av åtgärdsprogram för att sedan ta ställning till om det är en länsstyrelse eller kommun som ska upprätta förslag till åtgärdsprogram. Naturvårdsverket ska sedan rapportera sitt ställningstagande till berörd länsstyrelse eller kommun. Den länsstyrelse eller kommun som mottagit rapporten ska snarast upprätta ett förslag till åtgärdsprogram eller överlämna frågan till regeringen för prövning. I vissa fall finns möjlighet för Naturvårdsverket att i stället rapportera behovet direkt till regeringen.

Vi bedömer att det beskrivna förfarandet riskerar att leda till onödig tidsåtgång. Det saknas anledning att göra en bedömning av behovet av åtgärdsprogram på det sätt som idag är föreskrivet, eftersom luftkvalitetsdirektivet har tydliga krav på när ett åtgärdsprogram ska upprättas. Naturvårdsverket föreslår förändringar i denna del för att luftkvalitetsdirektivets krav ska uppfyllas (se avsnitt 4.3.4 för en beskrivning av förändringarna). Denna bedömning bör en kommun kunna göra själv och det finns inget hinder för kommunen att genom remittering till andra myndigheter få stöd i den mån det behövs. Vi kan också konstatera att sedan luftkvalitetsförordningen trädde i kraft 2010 har nya åtgärdsprogram enbart upprättats och fastställts av kommuner. Direktivet ställer krav på rättslig prövning som innebär att det ska vara möjligt att överklaga beslut om åtgärdsprogram. Detta minskar behovet av att någon annan än den som är ansvarig för att ta fram förslaget och upprätta åtgärdsprogrammet ska göra den bedömningen. Nuvarande regler som innebär att Naturvårdsverket först gör denna bedömning och där även kommunen eller länsstyrelsen har möjlighet att invända mot den och sedan lyfta frågan till regeringen framstår inte som ändamålsenliga.

För de miljökvalitetsnormer som Naturvårdsverket ansvarar för att kontrollera faller det sig naturligt att det som huvudregel är Naturvårdsverket som är ansvarig för att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram.

Vi vill också framhålla att de nya reglerna om ersättning som ska införas enligt luftkvalitetsdirektivet bland annat är kopplande till åtgärdsprogram. Det bör av den anledningen vara tydligt reglerat vem som är ansvarig för framtagandet av dem. Vi konstaterar också att det i författning är reglerat vem som är ansvarig för åtgärdsprogram i förordningen om omgivningsbuller och vattenförvaltningsförordningen. Det är lämpligt att detta även görs i luftkvalitetsförordningen.

Regeringen kan peka ut någon annan

Naturvårdsverket kan inte utesluta att det i ett visst fall kan finnas skäl att någon annan än Naturvårdsverket eller kommunen ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Genom 5 kap. 7 § och 5 kap. 8 § miljöbalken har regeringen möjlighet att i det enskilda fallet besluta om detta. Vi föreslår ingen ändring i denna del.

Idag finns möjlighet för Naturvårdsverket att enligt 31 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen rapportera behovet av åtgärdsprogram till regeringen om finns särskilda skäl för att det inte ska vara en länsstyrelse eller en kommun som upprättar ett förslag till eller fastställer ett åtgärdsprogram, eller om det behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar som innebär att artikel 25 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet ska tillämpas. Enligt 32 § andra stycket luftkvalitetsförordningen har länsstyrelsen eller kommunen också möjlighet att lämna över frågan om vem som ska upprätta ett förslag till och fastställa åtgärdsprogram till regeringen om den inte instämmer i Naturvårdsverkets bedömning.

Vi bedömer att det är rimligt att den som enligt den föreslagna huvudregeln ska upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram också har möjlighet att invända mot det genom att lämna över frågan till regeringen. Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns något behov av att någon annan än den som enligt huvudregeln är utpekad som ansvarig ska ha möjlighet att göra detta.

När det gäller i vilka fall som ett överlämnande kan aktualiseras bedömer vi att de förutsättningar som idag anges i 31 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen är lämpliga. Detta innebär minskade möjligheter för en kommun att lämna över frågan till regeringen eftersom det krävs särskilda skäl eller att det är fråga om gränsöverskridande föroreningar jämfört med den mer skönsmässiga bedömning som en kommun idag kan göra enligt 32 § andra stycket luftkvalitetsförordningen. Det bedöms motiverat med en sådan begränsning eftersom det är en avvikelse från huvudregeln och Naturvårdsverket bedömer att sådana bör vara tydligt utformade. Det torde även sällan vara någon annan än kommuner som är lämpligare att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram. Vi vill även poängtera att regeringen inte är bunden av dessa kriterier utan har möjlighet att göra en egen

bedömning av vem som är lämplig att upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att möjligheten att lyfta frågan till regeringen bör utnyttjas med försiktighet eftersom det troligtvis kan ta viss tid för regeringen att fatta beslut i frågan. Om regeringen beslutar att det inte finns skäl att avvika från huvudregeln när det gäller vem som ska upprätta förslag till åtgärdsprogram riskerar detta att leda till att möjligheten att fastställa ett åtgärdsprogram inom de tidsramar som krävs minskar.

Om Naturvårdsverket eller en kommun underrättar regeringen och regeringen beslutar att någon annan ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram kommer det innebära att den utpekade myndigheten eller kommunen får mindre tid på sig att fastställa åtgärdsprogrammet än den som skulle ha gjort det enligt huvudregeln. Det är svårt att undvika denna följd men för att den utpekade myndigheten eller kommunen ska få en rimlig möjlighet att uppfylla tidskraven på när ett åtgärdsprogram ska vara fastställt ska en tidsgräns som anger när Naturvårdsverket eller kommunen senast måste överlämna frågan till regeringen införas. Vi bedömer att senast sex månader efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades är lämpligt. Det bör vara relativt okomplicerat för Naturvårdsverket eller kommunen att göra en bedömning av om det är någon annan som är bättre lämpad att upprätta ett förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram utifrån de kriterier som anges i förslaget.

Andra alternativ som har övervägts

Vi har övervägt att inte ändra nuvarande bestämmelser. Bestämmelserna innebär att det i varje enskilt fall behöver avgöras vem det är som ska upprätta och fastställa ett åtgärdsprogram. Fördelen med det är att det finns goda möjligheter att i varje enskilt fall bestämma att den som är bäst lämpad att göra detta också får det ansvaret.

Naturvårdsverket konstaterar att det alternativet har flera nackdelar som tillsammans gör att det inte anses lämpligt. Att i det enskilda fallet besluta vem som ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram tar tid samtidigt som det finns krav enligt luftkvalitetsdirektivet att fastställa ett åtgärdsprogram inom viss tid. Utöver detta föreslås nya bestämmelser om klagorätt, ersättning och sanktioner kopplade till detta krav. Vi bedömer därför att det är lämpligare att tydligt i författning reglera vem som är ansvarig för att upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram. Det blir då också tydligt för bland annat allmänheten och kommunen vem som har ansvaret. Samtidigt är det viktigt att behålla möjlighet att göra avsteg från detta, vilket gör att den fördel som finns med nuvarande system ändå finns kvar.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att kommunerna, tillsammans med Naturvårdsverket, får ett utpekat ansvar att upprätta förslag till och fastställa de flesta åtgärdsprogram. Konsekvenserna av detta bedöms bli mycket små eftersom det redan idag är

kommuner som upprättar och fastställer de flesta åtgärdsprogram. Möjligheten för regeringen att besluta om avvikelse från detta bidrar också till denna bedömning.

Vidare blir det tydligt reglerat vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Det innebär en ökad tydlighet för organisationer, företag och enskilda vem som har ansvaret och det blir också lättare för dessa aktörer att bevaka sina intressen i den mån de berörs av åtgärdsprogrammen.

För Naturvårdsverket innebär förslaget ett utpekat ansvar att upprätta förslag till och fastställa vissa åtgärdsprogram. Det har än så länge inte behövt upprättas ett åtgärdsprogram på grund av överskridande av de miljökvalitetsnormer som är aktuella i detta avseende och risken för detta bedöms fortsättningsvis som liten.²⁵ Förslaget innebär också att Naturvårdsverket inte längre ska bedöma vem som ska ta fram ett åtgärdsprogram och om ett sådant ska tas fram, annat än när Naturvårdsverket själv ska göra detta. Detta bör leda till minskad arbetsbelastning för Naturvårdsverket samtidigt som det utpekade ansvaret kan medföra ökad belastning. Sammantaget bedöms konsekvenserna bli oförändrade eller medföra en begränsad mindre ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna ska enligt förslaget inte upprätta förslag till eller fastställa åtgärdsprogram annat än om regeringen i det enskilda fallet beslutar detta. Konsekvenserna av förslaget bedöms innebära en oförändrad eller minskad arbetsbelastning eftersom länsstyrelsen hittills endast fastställt enstaka åtgärdsprogram.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra myndigheter eller domstolar.

4.3.4 Ett åtgärdsprogram ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm om inte annat anges

Naturvårdsverkets förslag: Ett förslag till åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsdirektivet ska upprättas vid överskridande av en miljökvalitetsnorm och det ska fastställas snarast, dock senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades.

Det ska även anges när ett förslag till åtgärdsprogram inte behöver upprättas trots ett överskridande. Detta föreslås ske genom att den som är ansvarig för att upprätta förslag till åtgärdsprogram fattar beslut om att inte upprätta ett förslag. Ett sådant beslut ska kungöras eller på annat sätt spridas till de som berörs av det. En kommun ska dessutom informera Naturvårdsverket om ett sådant beslut.

²⁵Naturvårdsverket har gjort bedömningen (Dnr 113-5899-07 Ht) att åtgärdsprogram till följd av överskridanden av ozon inte behöver upprättas eftersom gällande kriterier inte är uppfyllda (Naturvårdsverket, 2007).

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagna bestämmelser A, B, C, D, E och F §§) och bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken föreslås utökas och ger regeringen möjlighet att föreskriva i vilka fall som ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och fastställas om det följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 5). Bemyndigandet i 5 kap. 10 miljöbalken utökas genom att regeringen får föreskriva hur beslut om åtgärdsprogram ska tillgängliggöras. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 2.

Motivering

Nya bestämmelser i miljöbalken

I artikel 19 luftkvalitetsdirektivet finns tydliga bestämmelser om i vilka fall som ett åtgärdsprogram ska fastställas och inom vilken tid det ska ske. Naturvårdsverket bedömer att detta behöver införas i det svenska regelverket och att det är lämpligt att göra det i luftkvalitetsförordningen eftersom det är regler som gäller specifikt för åtgärdsprogram enligt luftkvalitetsdirektivet.

Det saknas bestämmelser i miljöbalken om sådana krav eller bestämmelser som ger regeringen möjlighet att föreskriva det på förordningsnivå. Enligt 5 kap. 7 § miljöbalken ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken ska ett åtgärdsprogram som avses i 7 § fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer.

Vi bedömer att två förändringar behöver vidtas i miljöbalken för att en reglering enligt Naturvårdsverkets förslag ska vara möjlig. För det första behöver det i 5 kap. 7 § miljöbalken anges att ett förslag till åtgärdsprogram kan behöva upprättas till följd av krav som följer av det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen. För det andra behöver det i 5 kap. 10 § miljöbalken införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska fastställas. Naturvårdsverket föreslår därför att miljöbalken ändras i enlighet med detta.

Förslaget innebär att ett beslut om att inte upprätta ett åtgärdsprogram trots att det är fråga om ett överskridande ska kungöras enligt en bestämmelse i luftkvalitetsförordningen. För att det ska vara möjligt behöver bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken utökas. Nuvarande bemyndigande för regeringen är begränsat till att meddela föreskrifter om tillgängliggörande av åtgärdsprogram. Detta föreslås utökas till beslut om åtgärdsprogram.

En tydlig reglering för när ett åtgärdsprogram ska upprättas

Enligt det svenska regelverket ska det göras en bedömning av om ett åtgärdsprogram behövs. Enligt 5 kap. 7 § miljöbalken ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller för att skydda kvaliteten på dricksvatten. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken ska ett

åtgärdsprogram som avses i 7 § fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Enligt 31 § luftkvalitetsförordningen är det Naturvårdsverket som ska undersöka behovet av ett åtgärdsprogram och om ett sådant behövs rapportera det till länsstyrelse, kommun eller regering.

Naturvårdsverket kan konstatera att det inte finns någon närmare reglering av hur behovsbedömningen ska göras. Reglerna i luftkvalitetsdirektivet är å andra sidan tydliga kring när luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner ska upprättas.

I artikel 19.1 och 19.4 luftkvalitetsdirektivet anges att en luftkvalitetsplan eller luftkvalitetsfärdplan ska upprättas om luftens föroreningsnivå i vissa zoner överskrider eller ligger över något av de angivna gränsvärdena eller målvärdena. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något utrymme för bedömning om ett överskridande konstaterats, med undantag för vissa i direktivet angivna situationer.

I artikel 19.4 anges att en luftkvalitetsfärdplan inte behöver upprättas om referensscenariot visar att gränsvärdet eller målvärdet kommer att uppnås med de åtgärder som redan är på plats, inbegripet när överskridandet orsakats av en tillfällig verksamhet som påverkar föroreningsnivån under ett enda år.

Det finns dessutom ett undantag från kravet på att upprätta luftkvalitetsplaner enligt artikel 19 om vissa förutsättningar är uppfyllda och överskridandet beror på sandning eller saltning av vägar under vintern. Undantaget regleras i artikel 17. Om det är fråga om överskridande av nivåer som gäller för ozon finns också möjlighet att inte upprätta en luftkvalitetsplan eller luftkvalitetsfärdplan. Detta regleras i artikel 19.2 luftkvalitetsdirektivet.

Om det redan finns en luftkvalitetsfärdplan kan detta göra att en luftkvalitetsplan inte behöver upprättas. Detta framgår av artikel 19.1 och för ozon, i artikel 19.2. En luftkvalitetsplan behöver inte upprättas om det är säkerställt att de åtgärder som anges i luftkvalitetsfärdplanen är lämpliga för att hålla överskridandet så kort som möjligt eller om luftkvalitetsfärdplanen uppdateras och ytterligare och effektivare åtgärder vidtas.

Naturvårdsverkets bedömning är att de svenska bestämmelserna behöver ändras för att bättre återspegla luftkvalitetsdirektivets krav om när ett åtgärdsprogram ska fastställas och när det är möjligt att inte göra det vid ett överskridande. Vi föreslår därför en reglering som motsvarar luftkvalitetsdirektivets krav på detta. Detta gäller inte undantaget för sandning eller saltning av vägar under vintern. Undantaget fanns även i det tidigare luftkvalitetsdirektivet men har inte införts i Sverige. Naturvårdsverket föreslår inte att det ska införas nu heller och skälen till detta framgår av avsnitt 4.5.1.

För att få en ändamålsenlig reglering bedömer Naturvårdsverket att ett nytt åtgärdsprogram inte behöver fastställas om förutsättningarna för omprövning är uppfyllda. Det upprättade åtgärdsprogrammet omprövas i stället i de fallen. Det innebär exempelvis att om ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan omprövas behöver inte ett förslag till åtgärdsprogram upprättas vid ett överskridande efter den 1 januari 2030.

I vissa delar skiljer sig reglerna kring luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdsplaner åt enligt luftkvalitetsdirektivet. Vi bedömer att båda planerna ska omfattas av begreppet åtgärdsprogram och i luftkvalitetsförordningen behöver det därför tydligt framgå när ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdsplan inte behöver upprättas. Det gäller även för övriga undantag som finns angivna i direktivet. Naturvårdsverket föreslår därför att regler i luftkvalitetsförordningen införs som genomför de aktuella bestämmelserna. För att det ska bli tydligt föreslås en bestämmelse som reglerar när ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas och sedan ett antal bestämmelser som anger när det trots detta ändå inte är ett krav att upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Ett beslut om att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram behövs

Om ett överskridande har konstaterats men ett åtgärdsprogram inte behöver fastställas bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt att det fattas ett formellt beslut om att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Detta fyller flera funktioner. Först och främst innebär det att myndigheten eller kommunen i fråga behöver utreda frågan och motivera beslutet enligt de krav som följer av förvaltningslagen (2017:900), vilket ökar förutsättningarna för ett välgrundat beslut.

Ett beslut om åtgärdsprogram föreslås vara överklagbart enligt utkastet till Regeringskansliets promemoria. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att det då fattas beslut i de fall där ett överskridande har skett men ett förslag till åtgärdsprogram trots detta inte upprättas. Det finns även krav på att Sverige ska rapportera undantag från att fastställa åtgärdsprogram till EU-kommissionen och Naturvårdsverket bedömer att det underlättar rapporteringen om ett beslut fattats.

För att Naturvårdsverkets rapportering ska kunna fullgöras behöver Naturvårdsverket få kännedom om beslut att inte fastställa åtgärdsprogram trots överskridande. Vi föreslår därför att kommunen ska skicka beslut i frågor om åtgärdsprogram till Naturvårdsverket och informera Naturvårdsverket om överlämnanden till regeringen. På detta sätt kan Naturvårdsverket också tillvarata sin möjlighet att överklaga beslut om åtgärdsprogram som föreslås i utkastet till promemoria om genomförande av artikel 27 och 28.

För att även andra än Naturvårdsverket ska kunna överklaga en kommuns beslut att inte upprätta förslag till åtgärdsprogram behöver de få kännedom om beslutet. Detsamma gäller Naturvårdsverkets beslut att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Vi föreslår därför att en bestämmelse om att sådana beslut ska kungöras införs. Bestämmelsen föreslås utformas på samma sätt som 5 kap. 7 § tredje stycket luftkvalitetsförordningen. Detta innebär att Naturvårdsverket eller kommunen genom kungörelse i ortstidning eller på annat sätt ska informera de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs om beslutet att inte upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

Vi är medvetna om förslaget i utkastet till promemorian att inte föreslå att någon bestämmelse om kungörelse ska införas vid upprättande av bland annat åtgärdsprogram med hänvisning till att enskilda och organisationer kan vända sig

ansvarig kommun eller myndighet och begära ett beslut om åtgärdsprogram. Den situation som Naturvårdsverkets förslag avser att reglera bedömer Naturvårdsverket vara annorlunda eftersom kungörelse fyller en viktig funktion om att informera berörda om att ett överskridande har skett.

Krav på när ett åtgärdsprogram senast ska upprättas

Luftkvalitetsdirektivet anger också inom vilken tid som ett åtgärdsprogram ska vara upprättat. I artikel 19.1, 19.2 och 19.4 anges att luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner ska upprättas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Vi bedömer att även detta krav behöver genomföras. Det är lämpligt att detta regleras i samma bestämmelse som den som anger när ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas.

Andra alternativ som har övervägts

Nuvarande bestämmelser innebär att Naturvårdsverket gör en behovsbedömning av om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas. Detta har fördelen att det görs en bedömning av om ett åtgärdsprogram behövs eller inte av en expertmyndighet. Naturvårdsverket bedömer dock att det inte är ändamålsenligt att behålla nuvarande bestämmelse eftersom luftkvalitetsdirektivet innehåller tydliga krav på när ett åtgärdsprogram ska tas fram.

Naturvårdsverket har som ytterligare alternativ övervägt att föreslå att det inte införs något krav på beslut när någon av undantagssituationerna för när ett åtgärdsprogram inte behöver upprättas föreligger trots att det finns ett överskridande. Ett sådant förfarande har fördelen att arbetsbelastningen på myndigheten eller kommunen minskar eftersom det inte finns något krav på beslut och kungörelse. Vi bedömer dock att det är viktigt för omgivningen att få kunskap om att ett överskridande skett och få möjlighet att invända mot att det trots detta inte upprättas förslag till åtgärdsprogram. Alternativet har av den anledningen valts bort.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och inom vilken tid det ska vara fastställt. Förslaget bedöms leda till ett större ansvar och en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna eftersom de kan behöva bedöma om undantagen är tillämpliga. Utan behovsbedömningen får kommunerna något längre tid på sig för att ta fram förslaget till åtgärdsprogram, eftersom de inte längre behöver invänta Naturvårdsverkets yttrande. Att kommunerna själva ska göra bedömningen av om ett förslag till åtgärdsprogram ska upprättas kan leda till risk för att det görs olika bedömningar av olika kommuner jämfört med när Naturvårdsverket ska göra den bedömningen. Detta bedöms motverkas av att Naturvårdsverket, enskilda och vissa organisationer föreslås ha rätt att kunna överklaga beslut om åtgärdsprogram.

Förslaget innebär att det tydligt är reglerat i vilka fall och inom vilken tid som ett åtgärdsprogram ska vara fastställt. Konsekvenserna av detta är bland annat att det blir tydligt för organisationer, företag och enskilda vem som ska göra detta. Det

blir därmed lättare för dem att bevaka sina intressen. Förslaget bedöms minska risken för att åtgärdsprogram inte upprättas inom rätt tid, och om åtgärdsprogrammen framöver fastställs inom tidsfristen minskar risken för överträdelseärenden från EU. Fastställda åtgärdsprogram bör också förbättra luftkvaliteten och minska hälsoriskerna.

Förslaget innebär för Naturvårdsverket att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och att Naturvårdsverkets behovsbedömning av detta försvinner. Det blir även tydligt inom vilken tid det ska vara fastställt. Det bedöms leda till en viss minskad arbetsbelastning för Naturvårdsverket.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram. Regeringen har dock möjlighet att göra detta redan idag. Det bedöms inte heller medföra några konsekvenser för länsstyrelserna om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

Domstolar bedöms inte påverkas av förslaget.

4.3.5 Tydligare bestämmelser om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå

Naturvårdsverkets förslag: Ett åtgärdsprogram ska innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljökvalitetsnormen och för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades. Om det är fråga om ett åtgärdsprogram som motsvaras av en luftkvalitetsfärdplan enligt luftkvalitetsdirektivet ska åtgärdsprogrammet i stället innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att innan den 1 januari 2030 uppnå den miljökvalitetsnorm som överskrids.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagen bestämmelse J §) och ett bemyndigande i 5 kap. 10 § miljöbalken ska införas som anger att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå. Detta föreslås regleras genom 5 kap. 10 § andra stycket 1.

Motivering

Naturvårdsverket föreslår att det i luftkvalitetsförordningen regleras vilka åtgärder som behöver finnas med i ett åtgärdsprogram och effekten av dem för att det ska vara förenligt med luftkvalitetsdirektivet. Det saknas ett bemyndigande i miljöbalken kring vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och en sådan regel behöver införas. Naturvårdsverkets förslag grundas på följande.

I artikel 19 luftkvalitetsdirektivet finns tydliga krav på att luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner ska fastställa åtgärder som leder till att överskridandet hålls så kort som möjligt eller att värdet inte överskrids vid en viss angiven tidpunkt. Naturvårdsverket tolkar bestämmelsen som att den reglerar vad ett åtgärdsprogram

ska uppnå och vår bedömning är att motsvarande bestämmelser inte finns i miljöbalken eller i luftkvalitetsförordningen. Det behöver finnas bestämmelser som genomför luftkvalitetsdirektivet i dessa delar. Naturvårdsverket bedömer att sådana bestämmelser ska regleras i luftkvalitetsförordningen och kan inte se att det i miljöbalken finns ett bemyndigande för detta. Bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken rör bland annat hur åtgärdsprogram ska upprättas och vad de ska innehålla. Vi föreslår därför att ett nytt bemyndigande i miljöbalken införs som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om vad ett åtgärdsprogram ska uppnå.

Enligt luftkvalitetsdirektivet ska en luftkvalitetsplan ange de åtgärder som behöver vidtas för att följa miljökvalitetsnormen och för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt och under inga omständigheter längre än fyra år från det kalenderår som överskridandet registrerades. Enligt direktivet ska en luftkvalitetsfärdplan ange de åtgärder som behöver vidtas för att innan den 1 januari 2030 uppnå värdet. Naturvårdsverket föreslår att en bestämmelse som anger detta införs i luftkvalitetsförordningen.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket bedömer att det behöver införas krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla för åtgärder och vad de ska uppnå. Det saknas därför alternativ till förslaget om hur luftkvalitetsdirektivets bestämmelser ska genomföras.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Enligt de förslag som läggs fram kommer kommunerna vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram och det bör underlätta arbetet om reglerna är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till viss ökad arbetsbelastning för kommunerna eftersom nya krav ställs på effekt av föreslagna åtgärder och inom vilken tid som åtgärdsprogrammet ska vara fastställt.

Vidare blir det tydligt för organisationer, företag och enskilda vilka krav som kan ställas på ett åtgärdsprogram. Det bedöms leda till ökade möjligheter att tillvarata sin rätt för de som berörs av ett åtgärdsprogram.

Naturvårdsverket kommer på olika sätt arbeta med åtgärdsprogram, bland annat genom att Naturvårdsverket ska upprätta förslag till vissa åtgärdsprogram, och det bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till viss ökad arbetsbelastning med vägledning eftersom nya krav ställs på effekt av föreslagna åtgärder och inom vilken tid som åtgärdsprogrammet ska vara fastställt.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter eller för länsstyrelser om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

Domstolar bedöms inte påverkas av förslagen.

4.3.6 Åtgärdsprogram ska omprövas för att hålla överskridandet så kort som möjligt

Naturvårdsverkets förslag: Det ska regleras när ett åtgärdsprogram ska omprövas. Ett åtgärdsprogram som motsvarar en luftkvalitetsfärdplan enligt luftkvalitetsdirektivet behöver omprövas om överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030 och det inte är säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt.

I övriga fall ska ett åtgärdsprogram omprövas senast fem år efter att det senast skulle ha fastställts om föroreningsnivån överskrider under det tredje kalenderåret efter det att åtgärdsprogrammet senast skulle ha fastställts. Det ska även anges att ett åtgärdsprogram som omprövas ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder för att hålla perioden av överskridande så kort som möjligt. En hänvisning till 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken görs även för det fall att en omprövning inte skulle följa av de bestämmelserna om omprövning i luftkvalitetsförordningen.

Bestämmelserna om detta ska regleras i luftkvalitetsförordningen (föreslagen bestämmelse K §) och det föreslagna bemyndigandet, som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska upprättas (se avsnitt 4.2.4), bedöms även omfatta detta. Detta förslås genomföras genom 5 kap. 10 § andra stycket 5.

Motivering

Naturvårdsverket föreslår att det i luftkvalitetsförordningen med de kriterier som följer av luftkvalitetsdirektivet regleras när ett åtgärdsprogram ska omprövas. Naturvårdsverkets förslag grundas på följande.

När det gäller omprövning av åtgärdsprogram bedömer Naturvårdsverket att det omfattas av det föreslagna bemyndigandet som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om i vilka fall och vid vilken tidpunkt ett åtgärdsprogram som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ska upprättas (se avsnitt 4.2.4).

Enligt artikel 19.5 luftkvalitetsdirektivet ska en luftkvalitetsplan och en luftkvalitetsfärdplan uppdateras om överskridandet kvarstår under det tredje kalenderåret efter tidsfristen för när planen skulle ha upprättats. Detta ska ske senast fem år efter tidsfristen för upprättande. Naturvårdsverket bedömer att en bestämmelse i luftkvalitetsförordningen som reglerar detta behöver införas eftersom kravet på omprövning är oftare än de sex år som följer av miljöbalken. Om ett åtgärdsprogram av någon anledning inte skulle träffas av den bestämmelsen, exempelvis att det inte är något överskridande under det tredje året men under det fjärde året, bedömer Naturvårdsverket att det generella kravet på omprövning gäller. Detta innebär att ett sådant åtgärdsprogram behöver omprövas

vid behov och minst vart sjätte år enligt 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken. En hänvisning till denna bestämmelse föreslås därför införas.

I artikel 19.5 luftkvalitetsdirektivet anges också att ytterligare och effektivare åtgärder ska vidtas vid omprövning. Naturvårdsverket föreslår att en tydlig bestämmelse införs som anger att ett omprövat åtgärdsprogram ska innehålla ytterligare och effektivare åtgärder. Naturvårdsverket bedömer att direktivets krav därmed uppfylls eftersom myndigheter och kommuner ska vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram enligt 5 kap. 11 § miljöbalken.

Enligt artikel 19.1 luftkvalitetsdirektivet behöver en luftkvalitetsplan inte upprättas om det redan finns en luftkvalitetsfärdplan som täcker det aktuella överskridandet och det säkerställs att perioden av överskridande hålls så kort som möjligt eller, i annat fall, att en uppdatering av luftkvalitetsfärdplanen sker. Naturvårdsverket bedömer att denna bestämmelse kan genomföras genom att ett åtgärdsprogram som fastställts i ovanstående fall omedelbart ska omprövas om överskridandet kvarstår efter den 1 januari 2030 och det inte är säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs för att hålla överskridandet så kort som möjligt. Är det däremot säkerställt att åtgärdsprogrammet innehåller de åtgärder som behövs finns inget krav på omprövning eller upprättande av förslag till åtgärdsprogram trots att överskridandet kvarstår eftersom det är fråga om ett undantag från huvudregeln. Bestämmelser som reglerar detta föreslås i bestämmelsen om omprövning och bestämmelsen om när ett förslag till åtgärdsprogram inte behöver upprättas trots överskridande, med lämpliga hänvisningar mellan bestämmelserna. De vanliga omprövningsreglerna gäller däremot.

Andra alternativ som har övervägts

Nuvarande regler innebär att ett åtgärdsprogram ska omprövas vid behov men senast vart sjätte år och dessa bestämmelser uppfyller inte kraven i luftkvalitetsdirektivet och de behöver därmed ändras. Några andra alternativ bedöms inte möjliga om direktivet ska införlivas på ett korrekt sätt.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Enligt de bestämmelser som föreslås kommer kommunerna vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram och det bör underlätta arbetet med omprövning om reglerna kring de är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall och detta innebär en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Förslaget innebär en ökad tydlighet för organisationer, företag och enskilda när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla.

Naturvårdsverket kommer på olika sätt arbeta med åtgärdsprogram, bland annat genom att vara den myndighet som ska upprätta förslag till och fastställa vissa åtgärdsprogram, och det bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga.

Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall, vilket kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket med vägledning och rapportering av dessa.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram eftersom de då kan behöva ompröva det. Det bedöms inte heller medföra några konsekvenser för länsstyrelsen om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

Domstolar bedöms inte påverkas av förslaget.

4.3.7 Bemyndigandet för rapportering om åtgärdsprogram bör förtydligas

Naturvårdsverkets förslag: Regeringens ska få meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska rapporteras.

Ändringen avser 5 kap. 10 § andra stycket 3 miljöbalken.

Motivering

Enligt det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 10 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska tillgängliggöras och följas upp. Naturvårdsverket föreslår att bemyndigandet även kompletteras med möjligheten att meddela föreskrifter om hur åtgärdsprogram ska rapporteras.

Idag ska den kommun eller länsstyrelse som har fastställt ett åtgärdsprogram inkomma till Naturvårdsverket med en redovisning av uppgifter om åtgärdsprogrammet enligt 43 § Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (2019:9). Kravet, som omfattar tillämpliga uppgifter i Bilaga 7 i föreskrifterna, är meddelat med stöd av 33 § luftkvalitetsförordningen som i sin tur meddelats med stöd av 5 kap. 9 § som bland annat anger vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Uppgifterna redovisas för att Naturvårdsverket ska kunna uppfylla sin rapporteringsskyldighet enligt 48 § luftkvalitetsförordningen. Naturvårdsverket anser dock att bemyndigandet för rapportering av dessa uppgifter har en lämpligare hemvist i 5 kap. 10 § miljöbalken där även tillgängliggörande och uppföljning av åtgärdsprogram regleras. Naturvårdsverket föreslår därför även att ett bemyndigande för rapportering av åtgärdsprogram inkluderas i denna bestämmelse.

Andra alternativ som har övervägts

Eftersom bemyndiganden bör vara så tydligt utformade som möjligt anser Naturvårdsverket att det inte är ett lämpligt alternativ att fortsätta grunda föreskrifter om kommunernas rapporteringsskyldighet på 5 kap. 9 § miljöbalken.

Föreskrifterna

Det nya luftkvalitetsdirektivet innebär utökade krav på rapportering. Vilka uppgifter om åtgärdsprogram som ska redovisas till Naturvårdsverket enligt de tidigare direktiven framgår idag av bilaga 7 till Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9). I slutredovisningen avser Naturvårdsverket

att föreslå att bilaga 7 till Naturvårdsverkets föreskrifter tas bort och att uppgifterna i stället ska framgå av luftkvalitetsförordningen.

Konsekvenser av förslaget

Eftersom förslaget syftar till att säkerställa tillräckliga bemyndiganden för befintliga bestämmelser innebär ändringarna inga konsekvenser för centrala myndigheter, länsstyrelser, domstolar, kommuner, företag, enskilda eller andra.

De ändringar som behövs till följd av de utökade rapporteringskraven i luftkvalitetsdirektivet och konsekvenserna av dessa kommer att redogöras för i slutredovisningen.

4.4 Förtydligat ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar (artikel 21)

Naturvårdsverkets förslag: Regeringens ansvar vid gränsöverskridande luftföroreningar förtydligas så att det framgår att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska tillämpa artikel 21 i direktivet.

En ny bestämmelse ska införas i 5 kap. 19 § miljöbalken.

Hänvisningen till artikel 25 i 31 § tredje stycket 2 luftkvalitetsförordningen ska uppdateras till artikel 21 luftkvalitetsdirektivet.

Motivering

Artikel 21 luftkvalitetsdirektivet fastställer krav på hur medlemsländerna ska samarbeta med varandra i de fall överskridanden av luftkvalitetsnormerna beror på gränsöverskridande luftföroreningar. Motsvarande krav finns i Artikel 25 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. De reviderade kraven har dock en högre detaljeringsgrad, med nya krav på att medlemsländerna bland annat ska etablera gemensamma expertgrupper för att identifiera källorna till luftföroreningar, dessa källors bidrag till överskridanden och de åtgärder som ska vidtas samt att utforma samordnade åtgärder såsom samordning av luftkvalitetsplaner.

De befintliga kraven om gränsöverskridande luftföroreningar har endast genomförts i 31 § tredje stycket punkt 2 i luftkvalitetsförordningen. Enligt bestämmelsen ska Naturvårdsverket rapportera till regeringen om det behövs ett åtgärdsprogram på grund av betydande gränsöverskridande föroreningar. Naturvårdsverket har hittills inte rapporterat ett sådant behov eftersom det har bedömts att de problem med överskridanden som finns i Sverige framför allt beror på lokala källor.

Naturvårdsverket bedömer även att det är osannolikt att bestämmelsen kommer att behöva tillämpas för att följa de nya gräns- och målvärden till 2030. Skulle ett sådant behov uppstå är det däremot fortsatt Naturvårdsverket som är bäst lämpat att

göra bedömningen om det finns ett behov av åtgärdsprogram med anledning av gränsöverskridande föroreningar.

Kommissionen har vid ett tillfälle ställt frågor till regeringen om införlivandet av artikel 25.1 och 3–5 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Något införlivande av artikeln i svensk lagstiftning tycktes inte ha skett enligt kommissionen.²⁶ Regeringen svarade kommissionen att Naturvårdsverket ska underrätta regeringen om myndigheten finner att betydande gränsöverskridande luftföroreningar bidrar till att miljökvalitetsnormerna överskrids och ett internationellt samarbete krävs för att komma till rätta med den uppkomna problematiken. Regeringen kommer då att tillämpa artikel 25 i det tidigare direktivet direkt och vidta de åtgärder som är nödvändiga.²⁷ Kommissionen gick vid det tillfället inte vidare med något överträdelseärende avseende artikel 25 av det tidigare direktivet.

Naturvårdsverket föreslår ingen ändring av ordningen att det är regeringen som ska ha huvudansvaret för att se till att artikel 21 luftkvalitetsdirektivet tillämpas i förekommande fall. Vi anser dock att det finns skäl att införa en bestämmelse om regeringens ansvar i miljöbalken. Detta eftersom direktiv som huvudregel ska genomföras genom lag eller bindande förvaltningsföreskrifter. Ett genomförande där myndigheter anpassar sitt handlande efter ett direktiv utan att bindande regler har utfärdats, genom förvaltningspraxis, har i flera fall kritiserats av EU-domstolen.²⁸ Det kan därför ifrågasättas om regeringens avsikt att tillämpa direktivet direkt kan ses som ett tillräckligt genomförande av artikel 21. Enligt 10 kap. 1 § RF ansvarar regeringen visserligen för att ingå överenskommelser med andra stater. Enligt 10 kap. 2 § får regeringen i vissa fall även ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse. Naturvårdsverket anser dock att artikel 21 inte kan anses genomförd genom dessa bestämmelser eftersom artikeln innehåller andra krav än att enbart ingå en överenskommelse med ett annat medlemsland.

Vi kan också konstatera att ansvaret för att samarbeta med andra länder har reglerats på ett tydligare sätt både när det gäller miljökvalitetsnormerna för vatten och reglerna om miljökonsekvensbedömningar som också genomför EU-direktiv. Som exempel kan nämnas 8 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) som stadgar att vattenmyndigheterna ska samordna insatser eller på annat sätt samarbeta med myndigheter i andra länder i fall där ett avrinningsområde har gränsöverskridande påverkan på ett badvatten.

Om gränsöverskridande transport av luftföroreningar från en medlemsstat bidrar avsevärt till ett överskridande ska medlemsstaterna bland annat samordna sina luftkvalitetsplaner enligt artikel 21.2. Mot bakgrund av förslaget i Regeringskansliets utkast till promemoria att ta bort möjligheten för regeringen att fastställa ett åtgärdsprogram behöver det vara möjligt för regeringen att utse en

²⁶ Se Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet miljö, EU Pilot-begäran 6217/14/ENVI, s. 2.

²⁷ Se Miljö- och energidepartementet (2015). s. 12 ff.

²⁸ Se till exempel kommissionen mot Belgien, mål C-203/98 och kommissionen mot Tyskland, mål 131/88.

myndighet att ansvara för tillämpningen av artikeln i ett enskilt fall. Det skulle exempelvis kunna vara Naturvårdsverket eller en länsstyrelse. Det bör också vara möjligt för regeringen att utse en myndighet som ska ansvara för att vara en del av de gemensamma expertgrupper som ska etableras artikel 21.2.

Hänvisningen till artikel 25 i 31 § tredje stycket 2 luftkvalitetsförordningen behöver dessutom ändras till artikel 21 luftkvalitetsdirektivet. Detta eftersom bestämmelserna om gränsöverskridande luftföroreningar i artikel 25 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet nu återfinns i artikel 21 i det nya direktivet.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt om genomförandet av artikel 25 i det tidigare direktivet kan anses tillräckligt för att även genomföra artikel 21. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis anser dock Naturvårdsverket att genomförandet bör ske genom en specifik lagstadgad bestämmelse.

Vi har även övervägt om artikel 21 bör inkorporeras eller transformeras i den svenska lagstiftningen. Naturvårdsverket har dock bedömt att inkorporering är lämpligast i det aktuella fallet. Detta eftersom det är en bestämmelse som inte riktar sig till enskilda och som sannolikt inte kommer tillämpas alls eller endast tillämpas mycket sällan. Det skulle också resultera i en lång och förhållandevis invecklad bestämmelse om artikel 21 ska transformeras till svensk lag.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget att införa en ny bestämmelse i miljöbalken syftar till att Sveriges genomförande av artikel 21 ska framgå av lag. På så sätt minskar risken att kommissionen anser att det svenska genomförandet av direktivet brister och därför inleder ett överträdelseärende mot Sverige.

I och med att artikel 21 utökats med krav i förhållande till tidigare direktiv kommer regeringen eller i förekommande fall en myndighet få fler aspekter att ta hänsyn till än tidigare. I praktiken bör dock detta inte innebära några ökade kostnader eller andra konsekvenser för dessa aktörer då Naturvårdsverket bedömer att överskridanden i Sverige även i framtiden främst kommer bero på lokala förhållanden och inte gränsöverskridande föroreningar. Det är således mycket osannolikt att artikel 21 kommer att bli tillämplig vid ett överskridande.

Centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, domstolar, företag, organisationer och enskilda bedöms inte påverkas av förslaget.

4.5 Sanktioner mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid (artikel 29)

Naturvårdsverkets förslag: Om en kommun inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i rätt tid ska Naturvårdsverket kunna förelägga kommunen att

göra det vid äventyr av vite. Vid fastställande av vitesbeloppet ska hänsyn tas till de omständigheter som räknas upp i artikel 29.2 luftkvalitetsdirektivet.

Detta ska regleras i en ny bestämmelse i 5 kap. 11 a § miljöbalken.

Naturvårdsverkets bedömning: Det bör inte införas några sanktioner mot kommuner i andra avseenden eller mot myndigheter med anledning av luftkvalitetsdirektivet. Det bör inte heller införas några ytterligare sanktioner mot verksamhetsutövare.

Motivering

Luftkvalitetsdirektivets krav på sanktioner

Enligt artikel 29.1 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. En i princip likalydande bestämmelse finns i artikel 30 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och artikel 9 i direktivet om metaller och PAH i luft. En nyhet i luftkvalitetsdirektivet är att det i artikel 29.2 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det vid fastställandet av sanktioner tas vederbörlig hänsyn till ett antal angivna omständigheter, till exempel överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet.

Naturvårdsverket bedömer att artikel 29 luftkvalitetsdirektivet syftar till att genom sanktioner tillförsäkra att direktivet efterlevs och dess mål uppnås. Direktivet ställer inte krav på att någon särskild typ av sanktion ska användas under förutsättning att sanktionerna är effektiva, proportionella och avskräckande.²⁹ Enligt Naturvårdsverket tillåter luftkvalitetsdirektivet att sanktionsbestämmelserna kan variera från medlemsstat till medlemsstat och att genomförandet av bestämmelsen ska ses i ljuset av genomförandet i övrigt.

Vi bedömer att det inte är nödvändigt att en sanktion kopplas till varje enskild bestämmelse i svensk rätt som genomför direktivet. Liknande sanktionsbestämmelser i andra direktiv, till exempel industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU), har inte heller genomförts på ett sådant sätt.³⁰ Artikel 79 om sanktioner i industriutsläppsdirektivet har genomförts i 29 kap., 26 kap. 9 § och 24 kap. 3 § första stycket miljöbalken samt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Bestämmelserna riktar sig mot verksamhetsutövare. Trots övervägande infördes inga sanktioner kopplade till tillsynsmyndigheternas skyldighet att säkerställa omprövning inom viss tid till följd av direktivet. Som skäl för detta angavs bland annat att det sammantaget inte är nödvändigt att koppla några sanktioner till tidsfristen och att målet om en ökad effektivitet i

²⁹ Se skäl (49) i luftkvalitetsdirektivet.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

beslutsprocessen bör kunna nås utan sanktioner. Skulle det visa sig att myndigheterna inte håller föreskrivna handläggningstider rekommenderades dock att det på nytt övervägs om sanktioner är nödvändiga.³¹ Likt detta resonemang anser Naturvårdsverket att sanktioner med anledning av luftkvalitetsdirektivet endast bör vara aktuellt för de fall där efterlevnaden av de nationella bestämmelserna brister eller befaras brista framöver. Vid genomförandet av sanktionsbestämmelsen i luftkvalitetsdirektivet behöver alltså bedömas dels om artikel 29.1 redan är genomförd på ett tillfredsställande sätt, dels hur artikel 29.2 ska genomföras i svensk rätt i den utsträckning den inte redan är det.

Genomförande av sanktioner enligt tidigare direktiv

Artikel 30 om sanktioner i det tidigare luftkvalitetsdirektivet genomfördes i svensk rätt genom 16 kap. 5 § (nuvarande 5 kap. 5 §) och 24 kap. 5 § första stycket 2 miljöbalken. Bestämmelserna riktar sig mot verksamhetsutövare. Den första bestämmelsen ger möjlighet att ställa de krav på verksamhetsutövare som behövs för att följa en gränsvärdesnorm och den andra bestämmelsen ger möjlighet att bland annat ändra ett villkor om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs. Bestämmelserna tillämpas av myndigheter och kommuner när de med stöd av miljöbalken reglerar miljöfarliga verksamheter och preciserar vilka krav som en verksamhet har att följa. En verksamhet som inte följer kraven kan bli föremål för miljöbalkens sanktionssystem. Det kan handla om föreläggande eller förbud förenat med vite enligt 26 kap. miljöbalken, straffbestämmelser enligt 29 kap. miljöbalken och miljöskastningsavgifter enligt 30 kap. miljöbalken. Valet av genomförande grundade sig i huvudsak på resonemanget att det i Sverige är myndigheter och kommuner som i huvudsak åläggs skyldigheter med anledning av direktivet och att dessa normalt inte sanktioneras i svensk rätt. En myndighetsperson kan dock dömas för tjänstefel i vissa fall. För att försäkra sig om att myndigheter följer gällande rätt och iakttar de åligganden som finns hänvisas i stället till andra instrument såsom JO.³²

Kommissionen har dock haft frågor kring Sveriges genomförande av sanktionsbestämmelsen i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. År 2015 påpekade kommissionen att Sveriges nationella straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken endast gäller vid överträdelse av ett tillstånd och bad regeringen förklara detta närmare. Regeringen lämnade följande svar till kommissionen:

Direktivet kräver i huvudsak att en god luftkvalitet säkerställs i medlemsstaterna och att dessa kontinuerligt kontrollerar och utvärderar luftens kvalitet samt vidtar tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister. Direktivet ställer inga krav på källorna till de föroreningar som påverkar luftens kvalitet. Sådana krav finns i stället i annan EU-lagstiftning, t.ex. i direktiv 2010/75/EU och de genomförandebeslut med slutsatser om bästa tillgängliga teknik, som antas med stöd av det direktivet.

³¹ SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp (2011). s. 267

³² Se Naturvårdsverket (2008).

Med hänsyn till direktivets allmänna räckvidd och till att det inte anger särskilda handlingsregler för utpekade subjekt, är det inte ägnat att utgöra grund för kriminalisering.

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Det är också myndigheterna och kommunerna som är skyldiga att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse om miljökvalitetsnormerna inte följs. Att kriminalisera de handlingsreglerna eller andra handlingsregler i luftkvalitetslagstiftningen skulle vara främmande för den svenska rättsordningen och skulle inte tjäna något verkligt syfte. Regeringen har andra styrmedel att tillgå för det fall att det skulle visa sig att en kommun eller en myndighet inte vidtar de åtgärder som åligger den, t.ex. ekonomiska.

Det kan även noteras att redan direktiv 1999/30/EG angav att medlemsstaterna skulle kriminalisera överträdelser av den nationella lagstiftning som genomförde direktivet. Kommissionen har inte tidigare framfört några synpunkter i nu aktuellt avseende, varför det är förvånande att frågan uppkommit nu. Som kommissionen noterat kriminaliseras i 29 kap. miljöbalken i stor utsträckning överträdelser av skyldigheter för de verksamhetsutövare som i hög utsträckning bidrar till luftföroreningar. Dessutom har vissa åtgärder för att komma till rätta med problemet, såsom förbud mot trafik med dubbdäck, förenats med straffansvar vid överträdelser.³³

I sin senare formella underrättelse 2019 om överträdelser av det tidigare luftkvalitetsdirektivet framförde kommissionen inga synpunkter på Sveriges genomförande av sanktionsbestämmelsen.³⁴

Sanktionsfrågan behöver ses över på nytt

Naturvårdsverket bedömer att beskrivningarna av det svenska genomförandet ovan i huvudsak är tillämpliga idag för artikel 29 luftkvalitetsdirektivet. Trots detta bör behovet av att införa sanktioner för överträdelser av nationella bestämmelser som antas enligt direktivet ses över på nytt. Detta mot bakgrund av att lång tid förflutit sedan det tidigare luftkvalitetsdirektivet genomfördes och att det nu finns mer kunskap om hur väl de nationella bestämmelserna som har antagits enligt det tidigare direktivet efterlevs.

Vi bedömer att behovet av sanktioner också hänger samman med frågan om tillgång till rättslig prövning och skadestånd enligt artikel 27 och 28 luftkvalitetsdirektivet som utreds av Regeringskansliet. Motsvarande bestämmelser har inte funnits i de tidigare direktiven. Naturvårdsverket bedömer att såväl behovet som utformningen av sanktioner kan påverkas av de förslag till genomförande som tas fram i Regeringskansliet. Om ett visst handlande kan leda till såväl skadestånd som sanktion finns till exempel en risk för parallella processer i domstol om samma rättsfrågor. Naturvårdsverket behöver därför beakta de ändringar till följd av artikel 27 och 28 som föreslås i utkastet till promemorian.

Vid tiden för delredovisningen har inte något förslag till genomförande av artikel 27 och 28 remitterats. Naturvårdsverket har dock vid kontakter med

³³ Se Miljö- och energidepartementet (2015).

³⁴ Se (a) Europeiska kommissionen (2019).

Regeringskansliet fått information om att regeringens förslag kommer att innebära att enskilda som är berörda ska kunna initiera en prövning av frågor om provtagningspunkter och åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormer för luft genom en framställan till den ansvariga myndigheten eller kommunen. Slutliga beslut som gäller sådana provtagningspunkter och åtgärdsprogram ska få överklagas. Naturvårdsverket föreslås även få rätt att överklaga beslut om åtgärdsprogram. Staten eller en kommun ska också kunna åläggas skadeståndsskyldighet vid ett uteblivet eller bristfälligt åtgärdsprogram, om nivån av luftföroreningar överskrider den nivå som föreskrivs i en miljö kvalitetsnorm och den högre nivån har orsakat skada på någons hälsa. Naturvårdsverket har utgått ifrån detta i sina bedömningar nedan.

Naturvårdsverket kommer inledningsvis att redogöra för i vilka avseenden Sverige brustit i efterlevnaden av det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Utifrån identifierade brister går Naturvårdsverket sedan vidare med att bedöma vilka aktörer som bör sanktioneras och för vilka förseelser samt vilken typ av sanktion som är lämpligast.

Brister i efterlevnaden av det tidigare luftkvalitetsdirektivet

Såväl Miljömålsberedningen som regeringen har tidigare pekat på systembrister i kommunernas arbete med åtgärdsprogram för luftkvalitet.³⁵ Bristerna handlar bland annat om att åtgärdsprogram i flertalet fall varit otillräckliga, att åtgärder i programmen inte genomförts eller varit tillräckligt effektiva samt att det finns en kompetens- och resursbrist i kommunerna vad gäller mätning, beräkning och val av åtgärder. Mellan åren 2021–2024 har över 30 procent av de åtgärdsprogram som behövs varit försenade eller inte fastställts alls.³⁶ Fyra åtgärdsprogram har ännu inte fastställts 1–8 år efter att tidsfristen löpt ut. När det gäller omprövning har majoriteten av åtgärdsprogrammen inte omprövats i rätt tid. Avsaknaden av sanktioner då åtgärder inte genomförs har också ansetts utgöra en brist.

Utifrån dessa brister fick Naturvårdsverket och Statskontoret i uppdrag av regeringen att göra en översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet och föreslå hur åtgärdsprogrammen kunde förändras för att säkerställa att luftkvaliteten inte överskrider miljö kvalitetsnormerna och EU:s gränsvärden för utomhusluft.³⁷ Uppdragen redovisades i februari 2020.³⁸ I juli 2024 trädde ett antal förändringar i luftkvalitetsförordningen i kraft som en följd av det som föreslagits i regeringsuppdragen. Ett nytt verktyg som introducerades var Naturvårdsverkets förslag om den förebyggande luftkvalitetsstrategin (FLIS) som ska tas fram när halterna överskrider eller förväntas överskrida den övre utvärderingströskeln (ÖUT) för en förorening. En FLIS kan innehålla ett flertal olika åtgärder av mer långsiktig karaktär och ska syfta till att halterna sänks och överskridande inte

³⁵ Se SOU 2016:47 En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (2016).

³⁶ Totalt har det funnits behov av tolv åtgärdsprogram varav sju stycken fastställts i tid, ett har fastställts en och en halv månad för sent och fyra åtgärdsprogram är försenade och har ännu inte fastställts.

³⁷ Regeringsbeslut, M2019/00649/KI: Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.

³⁸ Naturvårdsverket (2020).

inträffar. Ett antal kommuner har påbörjat arbetet med att ta fram en FLIS. En annan förändring i luftkvalitetsförordningen som föreslogs av både Naturvårdsverket och Statskontoret innebär att Naturvårdsverket efter en inkommen underrättelse från en kommun ska rapportera behovet av att ta fram ett åtgärdsprogram direkt till den berörda kommunen eller länsstyrelsen, i stället för att som tidigare rapportera behovet till länsstyrelsen som därefter kunde överlåta framtagandet till kommunen. Detta innebär en stor tidsvinst då åtgärdsprogram som regel redan idag tas fram av kommunerna. På båda myndigheternas förslag infördes även en ny bestämmelse som innebär att den som fastställt ett åtgärdsprogram årligen ska redovisa framåtskridandet av programmet till Naturvårdsverket, som då får en nationell helhetsbild av läget. Ytterligare en större förändring i förordningen är att Naturvårdsverket nu har möjlighet att lyfta bristfälliga åtgärdsprogram till regeringen, med förslag på kompletterande åtgärder. Regeringen har då möjlighet att fastställa dessa åtgärder, med syfte att uppnå ett kraftfullare genomförande av åtgärder.³⁹ Sammantaget syftar dessa samt övriga förändringar till att effektivisera systemet med åtgärdsprogram och att få en snabbare sänkning av föroreningsnivåerna, det är emellertid för tidigt att se en tydlig effekt av de nya reglerna.

De brister i efterlevnaden som identifierats tidigare är fortfarande viktiga att komma till rätta med eftersom regelverket kring åtgärdsprogram genomför en central del av luftkvalitetsdirektivet. Utöver de ändringar av luftkvalitetsförordningen som trädde i kraft 2024 kan införandet av sanktioner för vissa överträdelser vara ett sätt att säkerställa att luftkvalitetsdirektivet efterlevs.

Ytterligare sanktioner mot enskilda verksamhetsutövare bör inte införas

I de fall där miljökvalitetsnormer för luft har överskridits har miljöfarliga verksamheter som bedrivs av enskilda hittills inte utgjort den dominerande orsaken till överskridande. För det fall att en sådan verksamhetsutövare skulle bidra till ett överskridande av en miljökvalitetsnorm bedömer Naturvårdsverket att de bestämmelser som genomförde artikel 30 i det tidigare direktivet är tillräckliga även för att genomföra artikel 29 i det nya direktivet. Naturvårdsverket lämnar därför inget förslag på ytterligare sanktioner som riktar sig mot enskilda verksamhetsutövare.

Sanktioner mot myndigheter bör inte införas

Naturvårdsverket kan konstatera att det, utöver Justitieombudsmannens befogenheter och regler om brott i tjänsten för tjänstemän som nämnts ovan, saknas sanktioner mot myndigheter som inte följer de nationella bestämmelser som genomför det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Naturvårdsverket har genom bland annat återrapporteringen av åtgärdsprogram och nätverksträffar fått indikationer om att myndigheter också brister i sitt arbete med åtgärdsprogrammen. Det verkar röra såväl deltagandet som genomförandet av arbetet med åtgärdsprogram. Även

³⁹ I och med genomförandet av artikel 27 föreslår dock regeringen att denna möjlighet ska tas bort.

om detta talar för ett behov av att införa sanktioner mot myndigheter kan sådana sanktioner dock vara olämpliga av flera skäl.

Det är förhållandevis sällsynt i svensk rätt att myndigheter sanktioneras. Det förekommer inom områden som arbetsmiljö och upphandling men har inte en självklar plats i miljöbalkens nuvarande sanktionssystem. De sanktioner som regleras i miljöbalken tar främst sikte på enskilda verksamhetsutövare. Det finns inte heller någon befintlig tillsynsmyndighet som kan vara lämplig att utse för att utfärda sanktioner mot en myndighet som inte utför åtgärder som föreskrivs i ett åtgärdsprogram. Eftersom Naturvårdsverket och länsstyrelserna själva kan vara ansvariga för att fastställa åtgärdsprogram är ingen av dessa myndigheter lämpliga för ett sådant uppdrag. Det framstår heller inte som kostnadsmässigt motiverat att inrätta en ny myndighet som enbart har i uppdrag att bedriva tillsyn över luftkvalitetsarbetet.

Att införa sanktioner mot myndigheter i det här fallet skulle också avvika från hur andra direktiv på miljöområdet med krav på sanktioner har genomförts, till exempel ramvattendirektivet 2000/60/EG och det tidigare industriutsläppsdirektivet 2010/75/EU. Inga sanktioner mot myndigheter har införts vid genomförandet av dessa direktiv.⁴⁰ Liknande krav på sanktioner finns också i det nya avloppsdirektivet (EU) 2024/3019 och industriutsläppsdirektivet (EU) 2024/1785 som inte genomförts ännu. Sanktionsbestämmelser av liknande karaktär inom miljöområdet bör enligt Naturvårdsverket genomföras på ett likartat sätt så att de passar in i miljöbalkens sanktionssystem. Miljöstraffrättsutredningen har nyligen bedömt att det behövs en översyn av sanktionssystemet i dess helhet som bland annat innehåller överväganden om straff, miljöstraffsavgift och andra administrativa ingripanden ska väljas som sanktion.⁴¹ Naturvårdsverket anser att frågan om hur EU-rättsliga krav på sanktioner gentemot myndigheter bör genomföras i svensk rätt är en fråga som lämpligen skulle kunna utredas inom ramen för en sådan översyn.

Vid en samlad bedömning anser Naturvårdsverket att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa sanktioner mot myndigheter och lämnar därför inte något förslag till sådana sanktioner.

Det bör införas sanktioner mot kommuner

Det saknas idag sanktioner mot kommuner som inte följer de nationella bestämmelser som genomför det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Samma skäl mot att införa sanktioner mot myndigheter är till stor del också relevanta för kommuner; sådana sanktioner skulle avvika ifrån hur andra direktiv genomförts och skulle vara lämpliga att se över i ett sammanhang tillsammans med miljöbalkens sanktionssystem som helhet. På grund av att bristerna i kommunernas arbete med åtgärdsprogram hittills varit förhållandevis omfattande ligger det dock närmare till hands att införa en möjlighet till sanktioner mot kommuner än mot myndigheter.

⁴⁰ Se SOU 2002:107 Bestämmelser om miljö kvalitet (2002). s. 266.

⁴¹ Se SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (2025). s. 553.

Behovet av ökad tillsyn mot kommuner uppmärksammades också i samband med införandet av 26 kap. 8 § miljöbalken i augusti 2020. Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av att vissa länsstyrelser framfört att det under senare år blivit svårare att åstadkomma förändringar hos kommunerna och att de saknar mandat att driva igenom åtgärder. Förhållandet att staten inte kan påverka att kommunerna kontrollerar efterlevnaden av miljölagstiftningen har också uppmärksammats av OECD och kommissionen. Regeringen ansåg att det borde finnas en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga en kommun som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag på miljöområdet. Det infördes dock ingen möjlighet att förena ett sådant föreläggande med vite. Regeringen bedömde inte att det var nödvändigt samt uttalade att ekonomiska sanktioner inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner.⁴²

Ett liknande resonemang skulle kunna föras kring behovet av verktyg för att få kommunerna att följa de nationella bestämmelser som genomför luftkvalitetsdirektivet. Enbart en möjlighet att utfärda ett föreläggande mot en aktör kan dock inte anses utgöra en sanktion i luftkvalitetsdirektivets mening. Trots att regeringen bedömt att ekonomiska sanktioner inte bör användas vid tillsyn av kommuner i ett fall behöver det inte vara uteslutet i ett annat. Då bristerna i efterlevnaden av det tidigare direktivet i hög grad kan kopplas till kommuner och dessutom avser centrala bestämmelser i direktivet anser Naturvårdsverket att det ändå finns starka skäl för att införa någon form av sanktioner.

Sanktionerna bör avse kommuners skyldighet att fastställa och ompröva åtgärdsprogram

Utifrån de brister i efterlevnaden av direktivet som redogjorts för ovan har Naturvårdsverket övervägt att sanktionera kommuners skyldigheter att:

- a. Fastställa och ompröva åtgärdsprogram enligt 5 kap. 8 § och 5 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken samt nu föreslagna K § luftkvalitetsförordningen,
- b. Säkerställa att åtgärderna i åtgärdsprogrammet är tillräckliga enligt 5 kap. 9 första stycket 2 miljöbalken samt nu föreslagna J § luftkvalitetsförordningen, och
- c. genomföra de åtgärder som fastställs i åtgärdsprogrammet enligt 5 kap. 11 § miljöbalken.

Av dessa punkter bedömer Naturvårdsverket att det endast är lämpligt att sanktionera en kommuns underlåtenhet att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram i rätt tid (a). Att införa sanktioner kopplade till åtgärdsprogrammets innehåll och efterlevnad (b och c) är problematiskt av flera skäl och det skulle kräva omfattande ändringar i det befintliga regelverket kring åtgärdsprogram.

⁴² Se prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet, s. 48.

Frågan om åtgärdsprogrammets innehåll är inte helt upp till kommunerna själva att bestämma. Kommunen kan enligt 36 § luftkvalitetsförordningen endast fastställa ett åtgärdsprogram i de delar som alla berörda myndigheter och kommuner är överens. I och med regeringens förslag till genomförande av artikel 27 luftkvalitetsförordningen om att införa en möjlighet att överklaga otillräckliga åtgärdsprogram finns dessutom en risk för parallella processer i domstol rörande åtgärdsprogrammets innehåll. Eftersom bedömningen av om ett åtgärdsprogram innehåller tillräckligt, i hög grad är skönsmässig är det särskilt olämpligt att frågan kan bli föremål för parallella processer.

Att sanktionera en kommuns underlåtenhet att genomföra åtgärder är också förenat med svårigheter. Enligt 5 kap. 11 § miljöbalken är myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden skyldiga vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammen är dock inte rättsligt bindande i den bemärkelsen att åtgärdsprogrammet direkt kan tvinga fram beslut från myndigheter och kommuner. Ett åtgärdsprogram kan till exempel inte tvinga en kommun att anta en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900).⁴³ För att kunna införa en sanktion mot en kommun som inte genomför de åtgärder som ett fastställt åtgärdsprogram föreskriver måste åtgärdsprogrammen bli rättsligt bindande. Detta skulle innebära en stor förändring av hur systemet med framtagande och fastställande av åtgärdsprogram fungerar idag och påverka det kommunala självstyret och planmonopolet. Enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) är kommunerna visserligen redan skyldiga att följa miljökvalitetsnormerna vid planläggning. En miljökvalitetsnorm kan dock följas på flera olika sätt och det alternativ som bedömdes vara bäst vid fastställandet av åtgärdsprogrammet kanske inte är det när åtgärderna väl ska genomföras. Det är svårt att överblicka vad konsekvenserna blir om ett åtgärdsprogram skulle kunna tvinga fram en viss planläggning inom en kommun. En sådan förändring bör enligt Naturvårdsverkets mening föregås av en statlig utredning.⁴⁴

Åtgärderna i ett åtgärdsprogram kan också vara av vitt skilda slag och det är varken lämpligt eller möjligt att sanktionera alla slags åtgärder. Vissa åtgärder har kommunen själv inte rådighet över utan kan ligga inom en statlig myndighets ansvarsområde. En åtgärd kan vara ett styrmedel som myndigheter eller kommuner ska besluta om medan den fysiska åtgärden ska vidtas av någon annan.⁴⁵ En åtgärd kan också avse tillsyn mot en enskild verksamhet. I den mån åtgärder berör enskilda verksamheter behöver alltid en bedömning enligt miljöbalken göras för den åtgärd som kan bli aktuell i det enskilda fallet.

⁴³ Se SOU 2005:59 Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (2005). s. 91.

⁴⁴ Förslag om att skärpa åtgärdsprogrammets rättsliga ställning har lagts fram i tidigare utredningar men regeringen har då valt att inte gå vidare med förslaget, se prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer, s. 36

⁴⁵ Se SOU 2005:59 Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (2005). s. 109.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det inte är lämpligt att inom ramen för detta regeringsuppdrag föreslå sanktioner relaterade till åtgärdsprogrammets innehåll (b) och för en kommuns underlåtenhet att genomföra de åtgärder som fastställs i ett åtgärdsprogram (c).

När det gäller kommunernas skyldighet att fastställa och ompröva åtgärdsprogram inom en viss tid (a) gör Naturvårdsverket en annan bedömning.

Enligt artikel 19.1 och 19.2 luftkvalitetsdirektivet ska luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner upprättas så snart som möjligt och senast två år efter det kalenderår under vilket överskridandet registrerades. Artikel 19.5. luftkvalitetsdirektivet anger under vilka förutsättningar en luftkvalitetsplan och luftkvalitetsfärdplan måste uppdateras (omprövas). Artiklarna föreslås genomföras genom nya bestämmelser i luftkvalitetsförordningen (se avsnitt 4.2). Det är fråga om en klar och tydlig skyldighet för den ansvariga kommunen och det blir inte fråga om skönsmässiga bedömningar.

Något som talar emot att införa en sådan möjlighet till sanktioner mot en kommun är att regelverket blir inkonsekvent. Om Naturvårdsverket eller en annan myndighet ansvarar för att upprätta ett åtgärdsprogram skulle myndigheten inte riskera en sanktion för samma underlåtenhet. Risken för parallella processer med anledning av regeringens förslag till genomförande av artikel 27 och 28 kan också göras gällande här. Sanktionen riskerar dessutom att framstå som tandlös om den skulle kunna undvikas genom att kommunen upprättar ett åtgärdsprogram av otillräcklig kvalitet eller om kommunen i ett senare led underlåter att genomföra åtgärder. Kommunen är dessutom beroende av andra aktörers medverkan för att kunna hålla tidsramen och det kan framstå som oskäligt att det enbart är kommunen som riskerar sanktioner om åtgärdsprogrammet inte fastställs i rätt tid.

Trots detta anser Naturvårdsverket att skälen för att införa en sanktion väger tyngre. Att åtgärdsprogrammet upprättas i rätt tid är avgörande för att syftet med direktivet ska kunna uppfyllas. Naturvårdsverket föreslår därför att sanktioner bör införas mot en kommuns underlåtenhet att upprätta ett åtgärdsprogram i rätt tid.

Utgångspunkter vid val av sanktion

Som nämnt ovan ställer luftkvalitetsdirektivet inte krav på att någon särskilt typ av sanktion ska användas utan det lämnas till medlemsstaterna att bedöma med beaktande av kriterierna i artikel 29. Inom svensk rätt är begreppet sanktion inte klart definierat. Sanktioner brukar dock delas in i kategorierna straff och annan särskild rättsverkan med anledning av brott samt administrativa sanktioner. Administrativa sanktioner inom miljörättens område är miljöstraffsavgift samt förelägganden och förbud som kan förenas med vite. Miljöstraffsavgift, förbud och förelägganden utfärdas av en utpekad tillsynsmyndighet medan utdömande av vite sker av domstol efter ansökan av tillsynsmyndigheten.

Miljöstraffrättsutredningen har förordat följande utgångspunkter vid överväganden om val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.⁴⁶

1. Vid övervägande av val om sanktion bör beaktas både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning.
2. Den omständigheten att det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse bör inte i sig anses utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.
3. Den omständigheten att miljöstraffrätten rent faktiskt innebär ett omfattande sanktionsbeläggande av handlingsregler i EU-rätt och svensk rätt, även utan de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna, bör beaktas vid överväganden om kriminalisering av överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.
4. Systematiken i EU:s miljölagstiftning bör beaktas vid valet av sanktion vid genomförande av EU-rättsliga krav på sanktion.
5. Mark- och miljödomstolen besitter miljörättslig och förvaltningsrättslig kompetens, och är därför mer lämpade än allmänna domstolar att pröva förvaltningsrättsliga krav på miljörättens område.

Det är inte möjligt att utfärda straffsanktioner mot kommunen eftersom kommunen är en juridisk person. Företagsbot kan inte heller bli aktuellt eftersom kommunens arbete med miljökvalitetsnormer inte kan jämföras med näringsverksamhet (jfr. 36 kap. 23 § första stycket 2 brottsbalken). Kvar återstår de administrativa sanktionerna miljöstraffsavgift och föreläggande förenat med vite. Många av miljöstraffutredningens utgångspunkter ovan rör kriminalisering och får därmed mindre betydelse vid bedömningen om vilken administrativ sanktion som är lämpligast i det här fallet.

Miljöstraffsavgift är en straffliknande avgift som utgår vid vissa överträdelser, oavsett om de skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Det är endast i vissa uppräknade undantagsfall enligt 30 kap. 2 § miljöbalken som avgiften inte behöver tas ut. Enligt 30 kap. 1 § miljöbalken ska miljöstraffsavgiften uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. Avgiftens storlek för olika typer av överträdelser är schabloniserade och fastställs av regeringen i förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter.

Vite är ett penningbelopp som är bestämt på förhand i det enskilda fallet och som utfärdas om adressaten inte följer ett föreläggande i rätt tid. Rätten för en myndighet att förelägga vite förutsätter ett uttryckligt bemyndigande i en författning. Bestämmelser som reglerar hur en myndighet får agera när den beslutar om viten, hur ett vitesföreläggande ska utformas och grunderna för hur vitesbeloppen ska fastställas regleras i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). En kommun kan vara adressat för ett vitesföreläggande som en statlig myndighet meddelat och föreläggandet är då vanligtvis riktat mot kommunen som sådan, oavsett vilket kommunalt organ som närmast haft ansvaret för den ifrågavarande

⁴⁶ SOU 2025:14 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (2025). s. 561.

åtgärden.⁴⁷ Det förekommer att statliga myndigheter ges rätt att förelägga kommuner för brister i utförande av uppgifter som kommunerna är ålagda att utföra, bland annat inom livsmedelsområdet. Det kan diskuteras om ett vitesföreläggande är en sanktion då adressaten kan undgå vitet genom att följa föreläggandet. Eftersom ett vitesföreläggande kan vara ett effektivt, proportionellt och avskräckande påtryckningsmedel anser Naturvårdsverket ändå att det kan utgöra en sanktion i luftkvalitetsdirektivets mening.

Det är inte möjligt att använda miljöstraffsavgift och vitesföreläggande för en och samma överträdelse (jfr 1 kap. 5 § förordningen om miljöstraffsavgifter).

Vitesföreläggande är den lämpligaste sanktionen

Naturvårdsverket kan inte se att systematiken i EU:s miljölagstiftning talar starkt för den ena eller den andra sanktionen. I fråga om preventiv verkan bedömer Naturvårdsverket att risken att drabbas av miljöstraffsavgift skulle kunna ha en något större påverkan på kommunens agerande än risken att drabbas av vite. Detta eftersom det är svårare att undgå en miljöstraffsavgift. Ett vitesföreläggande kan alltid undgås genom att rätta sig efter föreläggandet inom den föreskrivna tidsfristen.

En fördel med vitesföreläggande jämfört med miljöstraffsavgift är dock att det vid fastställandet av beloppets storlek finns större utrymme att beakta de omständigheter som räknas upp i artikel 29.2 luftkvalitetsdirektivet. I 3 § viteslagen finns redan idag ett stort utrymme att ta hänsyn till olika omständigheter vid fastställande av vitesbeloppets storlek i ett enskilt fall. Detta är inte möjligt vid utfärdande av en schabloniserad miljöstraffsavgift.

När det gäller sanktioner mot kommuner på livsmedelsområdet konstaterades i en utredning att vitesföreläggande var att föredra framför sanktionsavgift bland annat eftersom det av principiella skäl kunde resas invändningar mot att rikta en åtgärd som ligger nära en straffrättslig påföljd mot en kommun.⁴⁸ Samma argument kan göras gällande i valet mellan miljöstraffsavgift och vitesföreläggande mot en kommun som inte upprättar ett åtgärdsprogram i rätt tid.

Även om skälen för miljöstraffsavgift skulle kunna ha en något större preventiv påverkan bedömer Naturvårdsverket att skälen för att välja vitesföreläggande som sanktion väger tyngre. Naturvårdsverket föreslår därför att det ska bli möjligt att utfärda vitesföreläggen mot kommuner som inte fastställer eller omprövar åtgärdsprogram i rätt tid.

Omständigheter som ska beaktas vid fastställande av vitesbeloppet

Enligt 3 § viteslagen ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet. Det kan hävdas att de befintliga bestämmelserna i 3 § viteslagen är tillräckliga för att anse att kraven i

⁴⁷ SOU 1982:21, Ett effektivare vite (1982), s. 26.

⁴⁸ Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn, s. 45.

artikel 29.2. luftkvalitetsdirektivet är genomförda. De omständigheter som räknas upp i artikeln 29.2 skulle i så fall ingå i begreppet ”omständigheterna i övrigt”. För att säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet skulle bestämmelsen tydligare behöva knyta an till formuleringarna i artikel 29.2.

Eftersom viteslagen är en generallag är det möjligt att föreskriva avvikelser i förhållande till den i specialförfattning.

Vid fastställandet av vitets belopp ska utöver vad som framgår av 3 § lagen (1985:206) om viten följande omständigheter beaktas

1. *Överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet,*
2. *Inverkan på de känsliga och utsatta grupper, befolkning i övrigt eller den miljö som påverkas av överträdelsen med beaktande av målet att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön,*
3. *Om överträdelsen har skett endast en gång eller vid upprepade tillfällen,*
4. *Om det tidigare har utfärdats ett vite för överträdelsen, och*
5. *De ekonomiska fördelar som kommunen har erhållit genom överträdelsen om dessa kan fastställas.*

Punkterna 1–5 är anpassade för att språkligt ligga så nära artikel 29.2 som möjligt. Det finns exempel på rättsområden där det i specialförfattning regleras vilket högsta och lägsta vitesbelopp som får sättas ut.⁴⁹ Naturvårdsverket anser dock att sådana bestämmelser inte bör införas i det här fallet. Detta eftersom artikel 29.2. inte innehåller några begränsningar i en sanktions högsta och lägsta belopp.

Naturvårdsverket bör ansvara för att utfärda förelägganden

Vid bedömningen av om en kommun har fastställt ett åtgärdsprogram i rätt tid är tidpunkten för överskridandet av miljökvalitetsnormen avgörande. Det är till Naturvårdsverket som både resultat från kontroll av luftkvalitet och uppgifter om fastställda åtgärdsprogram rapporteras. Naturvårdsverket har därmed redan idag förutsättningar att bevaka denna fråga. Detta talar för att Naturvårdsverket är lämplig myndighet att utfärda nödvändiga vitesförelägganden mot kommuner som inte upprättar åtgärdsprogram i rätt tid.

Det som talar emot en sådan ordning är att Naturvårdsverket själv kommer att vara huvudansvarig för att upprätta vissa åtgärdsprogram framöver (se avsnitt 4.3.3). Det kan ses som inkonsekvent av lagstiftaren att en myndighet kan utfärda vitesförelägganden mot andra för att inte ha följt en bestämmelse men själv inte kunna bli föremål för sanktioner för samma underlåtenhet.

Vi anser att det inte finns någon lämpligare myndighet som kan utfärda förelägganden mot kommuner. Det är inte lämpligt att länsstyrelsen ges en sådan uppgift då länsstyrelsen ofta har en viktig roll i framtagandet av åtgärdsprogrammen och därmed också kan bidra till att arbetet med att ta fram ett

⁴⁹ Se till exempel 2 kap. 10 och 11 § utskökningsbalken.

åtgärdsprogram drar ut på tiden. Det bör därför vara Naturvårdsverket som ansvarar för att utfärda förelägganden mot kommuner som inte upprättar åtgärdsprogram i rätt tid.

Vitesförelägganden kan överklagas till mark- och miljödomstol

Ett vitesföreläggande och en ansökan om utdömande av vite enligt den bestämmelse Naturvårdsverket föreslår kommer att kunna överklagas till mark- och miljödomstolen enligt 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap 1 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser inte att det finns skäl för någon annan ordning.

Andra alternativ som har övervägts

Naturvårdsverket har övervägt att inte lämna något förslag på nya sanktionsmöjligheter. Som anförts ovan är det svårt att på ett tillfredställande sätt införa sanktioner som passar in i miljöbalkens nuvarande sanktionssystem. Att göra åtgärdsprogrammen rättsligt bindande skulle också kunna innebära betydande ingrepp i det kommunala självstyret och planmonopolet.

Det bör också framhållas att kommissionen trots frågor om Sveriges genomförande av sanktionsbestämmelsen i det tidigare luftkvalitetsdirektivet inte har inlett något överträdelseärende mot Sverige.

Frågan om sanktioner är i detta fall komplex och vid en sammanvägd bedömning av luftkvalitetsdirektivets krav och de brister i det svenska systemet kring åtgärdsprogram har Naturvårdsverket lagt fram det förslag på den sanktion som Naturvårdsverket finner lämpligast om nya sanktioner ska införas med anledning av luftkvalitetsdirektivet.

Naturvårdsverket har också övervägt om den föreslagna bestämmelsen bör placeras i 26 kap. miljöbalken som handlar om tillsyn. Eftersom kapitlet i övrigt inte pekar ut någon särskild tillsynsmyndighet och främst avser tillsyn mot verksamhetsutövare har Naturvårdsverket bedömt att det är lämpligare att bestämmelsen placeras i 5 kap. miljöbalken om miljökvalitetsnormer.

Konsekvenser av förslaget

Förslaget syftar till att säkerställa att artikel 29 luftkvalitetsdirektivet genomförs på ett korrekt sätt och därmed undvika att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige. Om risken att drabbas av sanktioner leder till att åtgärdsprogram fastställs i rätt tid ökar också förutsättningarna för att säkerställa en luftkvalitet som inte är skadlig för människors hälsa, naturliga ekosystem och biologisk mångfald i enlighet med direktivets syfte.

Kommunerna riskerar att drabbas ekonomiskt av Naturvårdsverkets förslag. Eftersom ett vitesbelopp ska bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall är det svårt att uppskatta hur stora kostnaderna kan bli. Kommunerna har dock en möjlighet att undgå vitet genom att rätta sig efter föreläggandet. Om föreläggandena fungerar på det sätt som avses skulle det alltså inte innebära några egentliga ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Om en kommun vid upprepade tillfällen bryter mot ett föreläggande att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram kan det dock få stora ekonomiska konsekvenser för kommunen.

I och med förslaget får Naturvårdsverket i viss mån utökade arbetsuppgifter. Dessa bedöms dock vara begränsade.

Förslaget kan också innebära en viss ökning av mål till mark- och miljödomstolarna. Naturvårdsverket bedömer dock ökningen som marginell och den bör inte vara kostnadsdrivande.

Förslaget bedöms inte innebära några andra konsekvenser för myndigheter, företag, enskilda, organisationer eller övriga.

4.6 Bemyndigandet som avser kontroll behöver förtydligas och utökas (artikel 5, 22 och 23)

Naturvårdsverkets förslag: Bemyndigandet i 5 kap. 12 § andra stycket miljöbalken som avser kontroll ska förtydligas och utvidgas.

Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om att nätverk och laboratorier ska vara godkända av Naturvårdsverket (5 kap. 12 § andra stycket 2 miljöbalken). Bemyndigandet ska också ge regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om information och rapportering (5 kap. 12 § andra stycket 3 miljöbalken). Vidare ska bemyndigandet även kompletteras så att regeringen, förutom att besluta, även får föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljö kvalitetsnorm följs (5 kap. 12 § första stycket miljöbalken).

Motivering

Naturvårdsverket har funnit brister i bemyndigandet i 5 kap. 12 § miljöbalken

Enligt 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken ska regeringen besluta om vilka som ska kontrollera att en miljö kvalitetsnorm följs. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om provtagning och andra metoder för att kontrollera att en miljö kvalitetsnorm följs samt om godkännande av mätmetoder och mätutrustning. Bestämmelsen kallas även för ”kontrollbemyndigandet” och låg tidigare under 5 kap. 9 § miljöbalken.⁵⁰

I samband med genomförandet av rapporteringsbestämmelserna enligt kommissionens genomförandebeslut (2011/850/EU) av den 12 december 2011 aktualiserades frågan om hur extensivt kontrollbemyndigandet kan tolkas.⁵¹ Ett normgivningsbemyndigande bör dock vara så precist utformat som möjligt.⁵²

⁵⁰ Den 1 januari 2019 flyttades bestämmelsen från 5 kap. 9 § till 5 kap. 12 § miljöbalken.

⁵¹ Europeiska kommissionen (2011).

⁵² Se Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning, Ds 2014:1, s. 86

Naturvårdsverket har därför tittat närmare på vilka bestämmelser i luftkvalitetsförordningen som meddelats med stöd av kontrollbemyndigandet och funnit vissa brister. Naturvårdsverket föreslår därför vissa ändringar i bemyndigandet som avser redan genomförda krav i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH.

De ändringar i miljöbalken som Naturvårdsverket föreslår relaterar också till artikel 5, 22 och 23 i det nya luftkvalitetsdirektivet. I det följande redogörs för Naturvårdsverkets föreslagna ändringar kopplat till respektive artikel.

Bemyndigandet för genomförande av artikel 5 b) luftkvalitetsdirektivet är otillräckligt

Enligt artikel 5 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå som ska ansvara för att a) utvärdera luftkvaliteten, inbegripet att säkerställa ett välfungerande övervakningsnätverk och adekvat underhåll av det, b) godkänna mätsystem (metoder, utrustning, nätverk och laboratorier), c) säkerställa mätnoggrannheten och överföringen och delningen av mätdata, d) främja modelleringstillämpningars noggrannhet, e) analysera utvärderingsmetoder, f) inom sitt territorium samordna de eventuella unionsomfattande program för kvalitetssäkring som organiseras av kommissionen, g) samarbeta med de andra medlemsstaterna och kommissionen, inklusive om gränsöverskridande luftföreningar, h) upprätta luftkvalitetsplaner och luftkvalitetsfärdplaner, i) upprätta kortsiktiga handlingsplaner och j) tillhandahålla och förvalta ett luftkvalitetsindex och annan relevant offentlig information som anges i bilaga X.

Artikel 5 motsvaras av artikel 3 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet där punkterna b), e) och f) är oförändrade. Punkterna a), c) och g) har fyllts ut och förtydligats medan punkterna d), h), i) och j) är nya. Naturvårdsverket bedömer att genomförandet av punkterna a), c)–j), inte kräver några nya bemyndiganden eller ändringar i miljöbalken i övrigt. Beträffande b) gör Naturvårdsverket följande bedömning.

Kravet att utse en behörig myndighet att godkänna mätsystem (metoder, utrustning, nätverk och laboratorier) enligt 5 b) luftkvalitetsdirektivet fanns även i det tidigare luftkvalitetsdirektivet. I Sverige är det Naturvårdsverket som är den behöriga myndigheten för detta. Enligt 49 § luftkvalitetsförordningen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om att mätsystem ska vara godkända av Naturvårdsverket. Bemyndigandet i 49 § har meddelats med stöd av 5 kap. 12 § miljöbalken. Naturvårdsverket ska enligt 50 § första stycket luftkvalitetsförordningen också utse en statlig myndighet att vara nationellt referenslaboratorium för luftkvalitet samt se till att det uppfyller vissa krav i luftkvalitetsdirektivet. Bestämmelsen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Eftersom begreppet ”mätsystem” i 49 § luftkvalitetsförordningen härstammar från direktivet bör det tolkas som att begreppet innefattar såväl metoder och utrustning som laboratorier och nätverk. Enligt 5 kap. 12 § andra stycket miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer dock bara meddela föreskrifter om godkännande av mätmetoder och mätutrustning. Trots detta

föreskrivs i 49 § luftkvalitetsförordningen att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att mätsystem ska vara godkända av Naturvårdsverket. För att bemyndigandet i 5 kap. 12 § andra stycket på ett tydligt sätt ska motsvara den föreskriftsrätt Naturvårdsverket har i 49 § luftkvalitetsförordningen föreslår Naturvårdsverket därför att ”mätmetoder och mätutrustning” i 5 kap. 12 § andra stycket miljöbalken kompletteras med ”laboratorier och nätverk (mätsystem)”. Detta behövs också för att kravet på att utse en behörig myndighet enligt 5 b) luftkvalitetsdirektivet för att godkänna nätverk och laboratorier ska anses vara uppfyllt. Naturvårdsverket anser inte att det behöver göras några följdändringar i luftkvalitetsförordningen eller Naturvårdsverkets föreskrifter med anledning av detta.

Naturvårdsverkets skyldighet att utse ett nationellt referenslaboratorium enligt 50 § första stycket luftkvalitetsförordningen kan därmed grunda sig på bemyndigande i såväl 5 kap. 12 § som 8 kap. 7 § regeringsformen. Bestämmelsen föreslås kvarstå i förordningen, även om det föreslagna bemyndigandet möjliggör en alternativ placering i föreskrifterna. Motivet är att såväl bestämmelsen som beslutet om att utse referenslaboratoriet finns på plats. Referenslaboratoriets verksamhet omfattar dessutom även sådant som relaterar till Naturvårdsverkets övervakning, vilket inte omfattas av föreskrifterna. I föreskrifterna kompletteras bestämmelsen med vilka uppgifter referenslaboratoriet ska ha.

Det behövs ett bemyndigande för information och rapportering

Enligt artikel 22 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna bland annat säkerställa att allmänheten i god tid får tillräcklig information om luftkvaliteten, placering av provtagningspunkter, beslut att förlänga tidsfrister, luftkvalitetsplaner, luftkvalitetsfärdplaner, kortsiktiga handlingsplaner och effekterna av olika överskridanden. Artikel 22 motsvaras till viss del av artikel 26 i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och artikel 7 i direktivet om metaller och PAH. Artikel 22 luftkvalitetsdirektivet innehåller dock vissa tillägg och förtydliganden i förhållande till tidigare direktiv.

Enligt artikel 23 luftkvalitetsdirektivet ska medlemsstaterna bland annat rapportera viss information om luftkvaliteten till kommissionen. Artikel 23 motsvaras av artikel 19 och 27 samt bilaga II avsnitt D i det tidigare luftkvalitetsdirektivet och artikel 5.1 och 5.4 i direktivet om metaller och PAH. Även Artikel 23 luftkvalitetsdirektivet innehåller tillägg och förtydliganden i förhållande till tidigare direktiv.

Kraven på information enligt de tidigare direktiven och kommissionens genomförandebeslut (2011/850/EU) har genomförts i svensk lagstiftning genom bestämmelserna i 37 och 38–44 §§ luftkvalitetsförordningen. Kraven på rapportering har i huvudsak genomförts genom 48–49 §§ luftkvalitetsförordningen samt 36–43 §§, bilaga 6 och 7 i Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9).⁵³ Den information som ska rapporteras in enligt

⁵³ I genomförandetablan för implementeringen av de tidigare direktiven anges även 17, 18, 26, 28, 43 och 44 §§ luftkvalitetsförordningen och bilaga 4 och 5 till Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter om

direktivet gäller inte bara de svenska miljökvalitetsnormerna utan även luftkvaliteten i övrigt, exempelvis data från den nya urbana superstationen.

Enligt 38 § luftkvalitetsförordningen är kommunerna skyldiga att kostnadsfritt genom internet eller på annat lämpligt sätt informera om koncentrationerna av vissa föroreningar. Bestämmelsen innehåller också krav på hur ofta informationen ska uppdateras. Viss information ska uppdateras dagligen och om möjligt en gång i timmen. 43–44 §§ luftkvalitetsförordningen ålägger kommunen en skyldighet att informera allmänheten och vissa myndigheter när tröskelvärden för larm överskrids eller kan antas komma att överskridas samt reglerar vad informationen ska innehålla och hur den ska tillgängliggöras.

Enligt 48 § luftkvalitetsförordningen ska Naturvårdsverket fullgöra de uppgifter i fråga om information och rapportering till kommissionen som följer av vissa artiklar i de tidigare direktiven. Enligt 49 § första stycket 3 luftkvalitetsförordningen får Naturvårdsverket meddela de föreskrifter om rapportering som behövs för att Naturvårdsverket ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet. Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9) innehåller bland annat föreskrifter om mätning, modellberäkning, objektiv skattning, redovisning och rapportering av resultat för den kontroll av miljökvalitetsnormer i utomhusluft som kommunerna ansvarar för. I 36–43 §§ samt bilaga 6 och 7 finns bestämmelser om den rapportering som kommuner och samverkansområden ska göra till Naturvårdsverkets datavärd. I förlängningen innebär alltså 49 § luftkvalitetsförordningen också åligganden för kommunerna.

Föreskrifter som avser åligganden för en kommun ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF meddelas genom lag om inte föreskrifträtten delegerats till regeringen. Bestämmelserna i 38, 43, 44 och 49 är meddelade med stöd av bemyndigandena i 5 kap. 12 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser dock att bemyndigandet i 5 kap. 12 § miljöbalken inte på ett tydligt sätt ger regeringen en rätt att föreskriva om krav på kommunerna att tillgängliggöra information för allmänheten eller en rätt att delegera sådan normgivningskompetens till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bedömer att kraven på information och rapportering inte med önskvärd tydlighet kan anses som ”provtagning eller annan metod för att kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs” och inte heller som ”godkännande av mätmetoder och mätutrustning” enligt 5 kap. 12 § miljöbalken. I 26 § andra stycket luftkvalitetsförordningen anges att kontrollen bland annat ska ske genom redovisningar och rapportering. Detta förändrar dock inte vår bedömning att information och rapportering inte kan anses utgöra kontroll i den mening som föreskrivs i 5 kap. 12 § miljöbalken. Naturvårdsverket föreslår därför ett nytt bemyndigande för regeringen i detta avseende i 5 kap. 12 § miljöbalken.

Eftersom krav på information och rapportering redan finns i tidigare direktiv som genomförts i svensk lagstiftning redogör Naturvårdsverket inte närmare för följdändringar i luftkvalitetsförordningen i delredovisningen. Ändringar i

kontroll av luftkvalitet (NFS 2010:8). Dessa bestämmelser föreskrev dock inga direkta rapporteringskrav.

luftkvalitetsförordningen till följd av det nya direktivets utökade krav och förtydligande avseende information och rapportering kommer att redogöras för i slutredovisningen. Naturvårdsverket avser även att i slutredovisningen föreslå att bestämmelserna om rapportering avseende uppgifter om åtgärdsprogram flyttas från Naturvårdsverkets föreskrifter till luftkvalitetsförordningen.

Regeringen ska få föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs

Enligt den nuvarande lydelsen av 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken ska regeringen besluta vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Regeringen har dock inte fattat ett sådant beslut utan i stället meddelat föreskrifter om vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs i luftkvalitetsförordningen. Bemyndigandet i 5 kap. 12 § första stycket miljöbalken behöver därför kompletteras så att regeringen också får föreskriva vilka som ska kontrollera att en miljökvalitetsnorm följs. Möjligheten att besluta måste finnas kvar i och med Naturvårdsverkets förslag till bemyndigande avseende urbana superstationer (se avsnitt 4.1.1).

Andra alternativ som har övervägts

De ändringar Naturvårdsverket föreslagit är nödvändiga för att säkerställa att redan införda bestämmelser i luftkvalitetsförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9) har nödvändigt stöd i ett bemyndigande. Det finns därför inga andra lämpliga alternativ än att utöka regeringens bemyndigande i miljöbalken.

Naturvårdsverket har övervägt om bemyndigandet som rör information och rapportering bör kopplas till sådana krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. På så sätt kan det säkerställas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer inte ålägger kommunerna mer omfattande krav än vad som följer av EU-rätten. Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om rapportering enligt 49 § luftkvalitetsförordningen är också kopplade till det tidigare luftkvalitetsdirektivet och direktivet om metaller och PAH.

De uppgifter som krävs in från kommunerna idag utgår dock ifrån det svenska decentraliserade genomförandet som inte ordagrant motsvarar det tidigare luftkvalitetsdirektivet. Idag kräver till exempel Naturvårdsverket in uppgifter från kommunerna om kontrollstrategi, program för samordnad kontroll, inledande kartläggning och resultat från mätningar till följd av de strängare nationella utvärderingströsklarna. En kontrollstrategi eller ett program för samordnad kontroll ska rapporteras med anledning av att det är såväl ett sätt för kommunerna att arbetsmässigt säkerställa sitt genomförande av kontrollen av miljökvalitetsnormerna, samtidigt som det ger Naturvårdsverket nödvändig överblick av genomförandet av direktivet i Sverige. Kontrollstrategierna innehåller även krav på uppgifter som i dagsläget inte rapporteras till datavärden på annat sätt, exempelvis fotografier av mätstationer och dokumentation av avvikelser från kraven. Det kan argumenteras för att dessa uppgifter inte direkt följer av direktivet.

Naturvårdsverket bedömer därför att bemyndigandet inte bör begränsas till enbart sådana krav som följer av EU-rätten.

Föreskrifterna

Naturvårdsverkets föreskrifter kommer inte att behöva ändras till följd av det utökade bemyndigandet i miljöbalken. Det kommer dock behövas ändringar i föreskrifterna med anledning av nya bestämmelser om information och rapportering i luftkvalitetsdirektivet. Dessa kommer att redogöras för närmare i slutredovisningen.

Konsekvenser av förslaget

Eftersom förslaget syftar till att säkerställa tillräckliga bemyndiganden för befintliga bestämmelser innebär ändringarna inga konsekvenser för myndigheter, domstolar, kommuner, företag, enskilda eller andra.

5. Konsekvenser av förslag

5.1 Bakgrund och problembeskrivning

Behovet av de föreslagna förändringarna har sin grund i skyldigheten att genomföra det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt. Som beskrivits tidigare (se avsnitt 2.1) är förslagen i denna delredovisning inriktade på förslag för de delar av direktivet där Naturvårdsverket bedömer att det behövs ändringar i miljöbalken och tillhörande förordningsändringar. Konsekvenserna i denna delredovisning avser således endast de förslag som redovisas här medan konsekvenserna av övriga förslag kommer beskrivas i slutredovisningen.

Ett bakomliggande problem och motiv till det nya skärpta luftkvalitetsdirektivet är också att reducera halterna av luftföroreningar för att därmed minska de negativa effekterna på hälsa och miljö. Sverige har exempelvis vissa lokala problem med höga halter av partiklar och kvävedioxid. Utsläpp av partiklar kan bland annat orsaka andningsbesvär, hjärt- och lungsjukdomar, lungcancer samt förtida dödsfall. Förutom hälsoeffekter orsakar också luftföroreningar negativa effekter på miljön exempelvis i form av växtskador, nedsmutsning, förurning, korrosion, övergödning samt klimatförändringar.⁵⁴

De av förslagen påverkade aktörerna kommer beskrivas nedan men har också beskrivits i kapitel 4 och i Bilaga 2. Alternativ som har övervägts och motiverade förslag till lösningar till regeringen liksom övergripande konsekvenser har i huvudsak beskrivits i kapitel 4. Befintlig styrning och regelverk har främst beskrivits i kapitel 3 och 4 samt i Bilaga 2 och Bilaga 3.

I detta kapitel sammanfattas och utvecklas konsekvenserna i vissa delar av förslagen i enlighet med den nya förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. För många förslag som behöver genomföras i svensk rätt som en följd av det nya luftkvalitetsdirektivet, finns ett begränsat handlingsutrymme och i vissa fall har därför alternativa förslag inte ansetts motiverat att ta fram. Konsekvenserna har i dessa fall ofta beskrivits mer övergripande och kvalitativt. Konsekvenserna avser beskriva de förändringar som de nya förslagen innebär i relation till nuläget där inga ytterligare åtgärder vidtas.⁵⁵

Underlag till uppskattning av kostnader och andra konsekvenser är delvis baserat på egna analyser och tidigare underlag, men Naturvårdsverket har inom ramen för uppdraget också inhämtat vissa uppgifter. Exempelvis har VTI på uppdrag av Naturvårdsverket analyserat konsekvenser av undantaget för sandning och

⁵⁴ För en beskrivning av negativa effekter av luftföroreningar se till exempel: (a) Naturvårdsverket (2024).

⁵⁵ Se beskrivning av referensalternativet nedan.

saltning.⁵⁶ Vissa uppskattningar har genomförts i dialog med andra aktörer, till exempel har uppskattning av kostnader för en ny superstation i urban bakgrund och kostnader för införande av åtgärdsprogram bland annat diskuterats med representanter för kommuner och konsultföretag samt Referenslaboratoriet för luftkvalitet – mätningar och andra nordiska referenslaboratorier. Visst underlag har också inhämtats genom dialog med berörda branscher/aktörer i relevanta delar (se till exempel beskrivning i avsnitt 2.3 och 2.4).

Det kan noteras att utöver denna konsekvensutredning av den svenska implementeringen har också Kommissionen tagit fram en konsekvensanalys i samband med framtagandet av det nya direktivet.⁵⁷

5.2 Referensalternativet – ingen åtgärd

Om svensk lagstiftning inte anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet, senast 11 december 2026, har kommissionen möjlighet att exempelvis inleda ett överträdelseärende och utdöma böter. Därtill riskerar det att leda till fler överskridanden och försämrade förutsättningar för styrning och utsläppsminskningar. Det blir även svårare att nå krav och miljömål samt medföljande positiva effekter på miljö och hälsa. Det nya luftkvalitetsdirektivet behöver alltså genomföras i svensk rätt i enlighet med uppdraget, men det finns ett visst handlingsutrymme kring hur det genomförs, vilket främst har beskrivits i kapitel 4.

5.3 Övergripande om konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av förslagen består både av kostnader och nyttor. Exempel på övergripande konsekvenser av förslagen beskrivs i korthet nedan.

När det gäller nyttor av förslagen så kan konstateras att förslagen främst avser att bidra till att implementera direktivet i svensk rätt och skapa en lämplig ordning för arbete med luftkvalitetsfrågor i Sverige. Detta minskar risken för att kommissionen anser att det svenska genomförandet av direktivet brister och därför inleder ett överträdelseärende mot Sverige.

Förslagen om inrättandet av en superstation för övervakning i urban bakgrund bedöms skapa bättre förutsättningar för att samla in data och öka kunskapen om flera luftföroreningar, inklusive de med framväxande potentiella risker, och deras hälsoeffekter samt ge underlag för analys av olika källors bidrag och möjlighet till en ökad användning av modelleringstillämpningar i tätortsmiljöer. Förslagen om

⁵⁶ Egeskog, Johan, Gustafsson, Mats, Järlskog, Ida och Niska, Anna (2025).

⁵⁷ Se exempelvis (b) Europeiska kommissionen (2022).

åtgärdsprogram kan bidra till en ökad tydlighet kring vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Det blir också tydligare när ett åtgärdsprogram ska fastställas, vad det ska uppnå och att de åtgärder som inkluderas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Det bedöms också bli tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Förslagen medför också en ökad klarhet för olika aktörer som organisationer, företag och enskilda exempelvis kring vilka krav som kan ställas på ett åtgärdsprogram. Vissa företag kan också påverkas positivt om kommuner i ökad utsträckning kan behöva hjälp med till exempel analyser och åtgärdsprogram, samt genom inköp av de nya mätinstrumenten som kommer att behövas för den urbana superstationen.

Förenklingar och förtydliganden som följer av förslagen kan i vissa fall också spara tid och resurser för myndigheter och kommuner och andra aktörer som arbetar med luftkvalitetsfrågor.

Avseende kostnader av förslagen så kan noteras att många av förslagen består av ändringar i miljöbalken och i luftkvalitetsförordningen, och de är generellt inte särskilt kostnadsdrivande utan mer av administrativ karaktär. Förslagen innebär i vissa fall utökat ansvar och administrativt behov för myndigheter och kommuner men är i flera fall störst i ett initialt skede. Förslagen till exempel relaterat till åtgärdsprogram bedöms kunna leda till viss ökad arbetsbelastning för vägledning, särskilt initialt.

Även om det nya luftkvalitetsdirektivet i stort innebär skärpningar som kan skapa behov hos kommuner av fler åtgärdsprogram och verkningsfulla åtgärder för att minska halter av luftföroreningar innebär förslagen i denna delredovisning ingen sådan direkt konsekvens.⁵⁸ Behovet av en superstation för övervakning i urban bakgrund kommer dock att påverka kostnaderna för den kommun där superstationen blir placerad. Konsekvenser inkluderar ett utökat ansvar och kostnader för till exempel investering, analyser, drift och underhåll (se beskrivning i avsnitt 4.1). Hur stor denna effekt blir på aktuell kommun är dock avhängigt om dessa kostnader helt eller delvis kan finansieras av staten. Kommuner kan också påverkas olika beroende på om de utför eventuella tillkommande arbetsuppgifter i egen regi eller om de till exempel anlitar konsulter. Utöver detta kan en kommun också påverkas av förslaget om sanktioner (se avsnitt 4.5), ifall kommunen inte fastställer eller omprövar ett åtgärdsprogram i rätt tid.

Övriga kostnadsrelaterade konsekvenser för aktuella aktörer bedöms bli relativt begränsade.

Naturvårdsverket har avvägt förslagen utifrån behoven för att de ska fungera i praktiken och bidra till tydlighet utan att medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt. Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis att konsekvenserna av förslagen är motiverade och bidrar till implementeringen av

⁵⁸ En mer heltäckande beskrivning av konsekvenser av den svenska implementeringen av direktivet kommer ingå i slutredovisningen av uppdraget, som ska redovisas senast den 30 november 2025.

direktivet i svensk rätt och i sin förlängning även bidra till en gynnsam utveckling av miljö- och hälsoeffekter i Sverige.

Nedan beskrivs konsekvenserna av förslagen uppdelat på olika berörda aktörer.

5.4 Konsekvenser för företag och organisationer

Företag och organisationer bedöms endast påverkas i liten utsträckning av Naturvårdsverkets förslag. Troligen är konsekvenserna sammantaget positiva, exempelvis bedöms företag kunna påverkas positivt av förslaget (i avsnitt 4.1) om superstation för övervakning i urban bakgrund. Bland annat eftersom det kommer att innebära behov av inköp av ny mätutrustning, samt att företag kan behöva stödja aktuell kommun i att genomföra analyser och att det därför troligen finns möjligheter för ett utökat antal uppdrag. Förslag till exempel om åtgärdsprogram (i avsnitt 4.3) bedöms också göra det tydligare för organisationer och företag vad som gäller angående åtgärdsprogram. Till exempel att det tydligt regleras vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram.⁵⁹

5.5 Konsekvenser för myndigheter

5.5.1 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket bedöms kunna påverkas av förslaget (i avsnitt 4.1) om superstation för övervakning i urban bakgrund genom till exempel en viss ökad administration av bland annat inrapporterade data och metadata. Denna ökade administration bör bli begränsad. Underlag från den utökade övervakningen av hälsopåverkande luftföroreningar bedöms också på sikt kunna ge bättre underlag för Naturvårdsverkets uppföljning av miljökvalitetsmålet Frisk luft.

När det gäller förslagen om åtgärdsprogram så kan konsekvenserna av dessa variera och både innebära ökande respektive minskande arbetsbelastning. Exempelvis innebär förslaget (i avsnitt 4.3.3) att Naturvårdsverket får ett utpekad ansvar att upprätta förslag till och fastställa vissa åtgärdsprogram. Det har än så länge inte behövt upprättas ett åtgärdsprogram på grund av överskridande av de miljökvalitetsnormer som är aktuella i detta avseende och risken för detta bedöms även fortsättningsvis som liten. Förslaget innebär också att Naturvårdsverket inte längre ska bedöma vem som ska ta fram ett åtgärdsprogram och om ett sådant ska tas fram, annat än när Naturvårdsverket själv ska göra detta. Konsekvenserna bedöms bli oförändrade eller medföra en något mindre arbetsbelastning för Naturvårdsverket. Förslaget (i avsnitt 4.3.4) innebär också att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och att Naturvårdsverkets behovsbedömning av

⁵⁹ Detta utvecklas i viss mån också nedan under "5.8 Övriga konsekvenser".

detta försvinner. Det blir även tydligt inom vilken tid det ska vara fastställt. Detta bedöms leda till en viss minskad arbetsbelastning för Naturvårdsverket.

Dessutom medför förslaget (i avsnitt 4.3.5) att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Att regelverket blir tydligare bedöms underlätta Naturvårdsverkets arbete med att ta fram förslag till åtgärdsprogram. Förslaget bedöms sammantaget leda till viss ökad arbetsbelastning med vägledning eftersom nya krav ställs på effekt av föreslagna åtgärder och inom vilken tid som åtgärdsprogrammet ska vara fastställt. Förslaget (i avsnitt 4.3.6) innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Enligt de bestämmelser som föreslås kommer Naturvårdsverket på olika sätt arbeta med åtgärdsprogram, bland annat som ansvarig för att ta fram förslag till vissa åtgärdsprogram, och det bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga. Sammantaget bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall. Vägledning och rapportering av dessa kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket. Sammantaget bedöms förslagen avseende åtgärdsprogram för Naturvårdsverket innebära en något ökad arbetsbelastning men konsekvenserna bedöms vara begränsade.

I och med förslaget om sanktioner (i avsnitt 4.5) bedöms Naturvårdsverket i viss utsträckning få utökade arbetsuppgifter, men dessa bedöms vara begränsade och kunna utföras inom ramen för befintliga resurser. Naturvårdsverket bedöms endast påverkas marginellt av övriga förslag.

5.5.2 Konsekvenser för länsstyrelser

För länsstyrelser bedöms konsekvenserna av förslagen vara relativt små. Exempelvis innebär förslaget om åtgärdsprogram (i avsnitt 4.3.3) att länsstyrelserna inte ska upprätta förslag till eller fastställa åtgärdsprogram annat än om regeringen i det enskilda fallet beslutar detta. Förslaget bedöms innebära en oförändrad eller minskad arbetsbelastning eftersom länsstyrelsen hittills bara fastställt enstaka åtgärdsprogram. Förslagen (i avsnitt 4.3.4, avsnitt 4.3.5 och avsnitt 4.3.6) bedöms inte medföra några konsekvenser för länsstyrelsen om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram.

När det gäller övriga förslag så bedöms de inte innebära några nämnvärda konsekvenser för länsstyrelser.

5.5.3 Konsekvenser för andra centrala myndigheter

Förslaget om superstation för övervakning i urban bakgrund (i avsnitt 4.1) bedöms ge en ökad administration och innebära en granskning av inrapporterade data samt vägledning och kvalitetskontroll för Stockholms universitet (Referenslaboratoriet för luftkvalitet – mätningar). Merarbetet bedöms dock som begränsat.

När det gäller förslagen om åtgärdsprogram, så bedöms de generellt ha liten effekt på centrala myndigheter. Förslaget (i avsnitt 4.3.3) bedöms exempelvis inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter än Naturvårdsverket.

Förslaget om åtgärdsprogram (i avsnitt 4.3.4) bedöms inte medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram. Regeringen har dock möjlighet att göra detta redan idag. Förslaget (i avsnitt 4.3.5) bedöms inte heller medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter om inte regeringen beslutar att de ska fastställa ett åtgärdsprogram. Detsamma gäller förslaget (i avsnitt 4.3.6) eftersom det endast är då som de myndigheterna kan behöva ompröva ett åtgärdsprogram.

Förslaget om gränsöverskridande luftföroreningar (i avsnitt 4.4), sanktioner (i avsnitt 4.5), undantag för sandning och saltning (i avsnitt 4.2) samt bemyndigandet som avser kontroll (i avsnitt 4.6) eller övriga förslag bedöms inte heller medföra några konsekvenser för andra centrala myndigheter.

5.6 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna bedöms påverkas i viss utsträckning av förslagen. Exempelvis påverkas kommunerna av förslaget om superstation för övervakning i urban bakgrund (i avsnitt 4.1), där Naturvårdsverket föreslår att ansvaret för den urbana superstationen läggs på en kommun. Ansvarig kommun bedöms få ökade kostnader i form av ökad drift till följd av de kompletterande mätningar som behövs på en urban superstation, utöver de som redan genomförs på mätplatsen. Dessa kostnader är årliga och det kommer utöver dessa också innebära en engångskostnad för inköp av mätutrustning. En grov uppskattning av kostnad för investering i ny mätutrustning är 3–4 miljoner kronor (som en engångskostnad eller fördelat över ett antal år) och avser komplettering av befintlig mätstation. En uppskattad kostnad för årliga analyser, drift och underhåll uppgår till cirka 2,5 miljoner kronor. Storleken på den årliga kostnaden kan variera bland annat beroende på val av mätinstrument. Kostnader för analyser, drift och underhåll kan också väntas öka något över tid till följd av prisökningar och på sikt kommer det finnas behov av reparationer och ersättning av instrument som har en begränsad livstid.

I dialog med kommuner som kan tänkas bli ansvariga har det beskrivits som en förutsättning att ansvarig kommun kan få kostnadstäckande statlig finansiering (se även avsnitt 5.7 nedan).

Naturvårdsverkets förslag om sanktioner (i avsnitt 4.5) innebär att kommuner som inte upprättar åtgärdsprogram inom två år efter ett överskridande av en miljökvalitetsnorm kan föreläggas med vite. Då ett vitesbelopp ska bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall är det dock svårt att uppskatta hur stora kostnaderna kan bli. Kommunerna har möjlighet att undgå vitet genom att rätta sig efter det aktuella föreläggandet. Om föreläggandena fungerar på det sätt som avses kommer alltså förslaget om sanktioner inte innebära några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. I det fall en kommun vid upprepade tillfällen bryter mot ett föreläggande att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram kan det dock få betydande ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Naturvårdsverkets bedömning (förslag) om luftkvalitetsfärdplan (i avsnitt 4.3.2) påverkar egentligen inte arbetet för kommunerna då det är detsamma oberoende av

vilket begrepp som används. Däremot kan själva införandet av arbetssättet med färdplan innebära vissa konsekvenser i form av merarbete för kommunerna som kommer att behöva ta fram åtgärdsprogram tidigare. Det är dock inte en direkt följd av Naturvårdsverkets förslag och det kan också noteras att själva införandet av arbetssättet med färdplan är ett minimikrav enligt direktivet.

Förslagen om åtgärdsprogram innebär att kommunerna kan få tydligare tilldelat ansvar och en viss ökning av arbetsbelastningen. Denna ökning bedöms dock som begränsad. Förslaget (i avsnitt 4.3.3) innebär exempelvis att kommunerna, tillsammans med Naturvårdsverket, får ett utpekat ansvar att upprätta förslag till och fastställa de flesta åtgärdsprogram. Detta bedöms leda till mycket små konsekvenser eftersom det redan idag är kommuner som upprättar och fastställer de flesta åtgärdsprogram. Bedömningen grundar sig också på att det finns en möjlighet för regeringen att besluta om avvikelse från detta.

Förslaget (i avsnitt 4.3.4) innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska fastställas och att Naturvårdsverkets behovsbedömning av detta försvinner. Det blir dessutom tydligt inom vilken tid det ska vara fastställt. I frånvaro av behovsbedömningen får kommunerna något längre tid på sig för att ta fram förslaget till åtgärdsprogram, eftersom de inte längre behöver invänta Naturvårdsverkets yttrande. Förslaget bedöms leda till ett större ansvar och en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna eftersom de kan behöva bedöma om undantagen är tillämpliga.

Förslaget (i avsnitt 4.3.5) leder till att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Enligt förslagen som läggs fram kommer kommunerna vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram, vilket bör underlätta arbetet med detta om reglerna är tydliga. Förslaget bedöms sammantaget leda till viss ökad arbetsbelastning eftersom nya krav ställs på effekten av föreslagna åtgärder och den tid inom vilken åtgärdsprogrammet ska vara fastställt.

Dessutom innebär förslaget (i avsnitt 4.3.6) att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas samt vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Förslaget innebär att kommunerna kommer vara ansvariga för att upprätta och fastställa åtgärdsprogram och det bör underlätta arbetet med omprövning om reglerna kring de är tydliga. Totalt sett bedöms förslaget leda till att fler åtgärdsprogram omprövas med tätare intervall, vilket kan innebära en viss ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Angående förslaget om att inte införa undantag för sandning och saltning (i avsnitt 4.2) så innebär det för kommunerna ingen skillnad mot tidigare då undantag inte tillämpas idag. Dock kan skärpta gränsvärden (som kommer beskrivas i slutredovisningen) innebära att konsekvenserna av att inte tillämpa undantaget blir

större, eftersom skärpta gränsvärden kan leda till att fler åtgärdsprogram behöver tas fram.⁶⁰

Naturvårdsverkets övriga förslag bedöms endast påverkas kommunerna i marginell uträkning. Naturvårdsverket bedömer inte heller att förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen eller innebär någon i övrigt nämnvärd påverkan exempelvis avseende kommunala befogenheter, skyldigheter, organisation eller verksamhetsformer.

5.7 Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen kommer att innebära behov av att revidera vissa författningar (enligt avsnitt 1) men också påverka statsbudgeten. Förslaget om att inrätta en superstation för övervakning i urban bakgrund (se avsnitt 4.1) bedöms innebära ett behov av statlig finansiering. Denna kostnad har grovt uppskattats till 3–4 miljoner kronor för investering i ny mätutrustning samt cirka 2,5 miljoner kronor per år i kostnad för årlig analys, drift och underhåll.

Utan statlig finansiering för att upprätta och driva en superstation i urban bakgrund så bedöms det finnas en stor risk att mätningar inte kommer att genomföras och att Sverige inte kan rapportera data i enlighet med direktivet, vilket i sin tur skulle kunna leda till överträdelseärenden.

Förslaget om sanktioner mot kommuner (i avsnitt 4.5) skulle också kunna medföra intäkter till statsbudgeten om till exempel en kommun bryter mot ett föreläggande att fastställa eller ompröva ett åtgärdsprogram som är förenat med vite.

5.8 Övriga konsekvenser

Förutom ovan nämnda effekter finns även en del övriga konsekvenser. Till exempel bedöms förslaget med att upprätta en superstation för övervakning i urban bakgrund (avsnitt 4.1) medföra fördelar med att samla in data om många olika luftföroreningar på samma plats. Föroreningar med framväxande potentiella risker, som bland annat ultrafina partiklar, ammoniak, sot och elementärt kol är viktiga att mäta för att stödja den vetenskapliga förståelsen av deras effekter på människors hälsa och miljö. Mätningar av masskoncentration och kemisk sammansättning av PM_{2,5} är dessutom viktiga för att kunna bedöma förhöjda nivåer i förorenade områden, utvärdera bidraget av långväga transport, få underlag för analys av de olika källornas bidrag samt för en ökad användning av modelleringstillämpningar i tätortsmiljöer. En svensk superstation kommer att vara en del av ett europeiskt mätnätverk i och med att alla medlemsländer ska inrätta minst en superstation för övervakning i urban bakgrund.

⁶⁰ Naturvårdsverket avser att återkomma med exempel på uppskattningar av kostnader förknippade med åtgärdsprogram i slutredovisningen av uppdraget.

För förslaget angående att inte tillämpa undantag för sandning och saltning (avsnitt 4.2) så innebär det att partikelhalterna kommer bli lägre, än om undantag föreslagits eftersom förslaget innebär att kommuner med överskridande av miljökvalitetsnormen av PM10 behöva sänka halterna för att klara normen, vilket är positivt för bland annat folkhälsan.

Förslagen om åtgärdsprogram innebär framför allt att det kan bli tydligare för olika aktörer vad som gäller avseende åtgärdsprogram. Exempelvis bedöms förslaget (i avsnitt 4.3.3) innebära att det är tydligt reglerat vem som ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram. Förslaget (i avsnitt 4.3.4) innebär att det tydligt är reglerat i vilka fall och inom vilket tid som ett åtgärdsprogram ska vara fastställt. Det blir därmed också lättare för dem att bevaka sina intressen i den mån de berörs av åtgärdsprogrammen. Förslaget (i avsnitt 4.3.4) bedöms också minska risken för att åtgärdsprogram inte upprättas inom rätt tid, och om åtgärdsprogrammen framöver fastställs inom tidsfristen minskar risken för överträdelseärenden från EU. Fastställda åtgärdsprogram bör också förbättra luftkvaliteten och minska hälsoriskerna. Förslaget (i avsnitt 4.3.5) innebär att det blir tydligt vad ett åtgärdsprogram ska uppnå och inom vilken tid och att de åtgärder som ska finnas i ett åtgärdsprogram behöver uppfylla detta. Det bedöms leda till ökade möjligheter att tillvarata sin rätt för de som berörs av ett åtgärdsprogram. Förslaget (i avsnitt 4.3.6) innebär att det blir tydligt när ett åtgärdsprogram ska omprövas och vilka krav som ett omprövat åtgärdsprogram ska uppfylla. Konsekvenserna av förslagen kring åtgärdsprogram bedöms också innebära att det bland annat blir tydligt för organisationer, företag och enskilda vad som gäller avseende åtgärdsprogram angående de olika förtydliganden och förändringar som nämns ovan.

När det gäller förslaget om sanktioner (i avsnitt 4.5) så kan det innebära en viss ökning av mål till mark- och miljödomstolarna. Naturvårdsverket bedömer dock ökningen som marginell och den bedöms inte vara kostnadsdrivande. Förslaget om sanktioner syftar till att säkerställa att artikel 29 luftkvalitetsdirektivet genomförs på ett korrekt sätt och därmed undvika att kommissionen inleder ett överträdelseärende mot Sverige. Om risken att drabbas av sanktioner leder till att åtgärdsprogram fastställs i rätt tid ökar också förutsättningarna för att säkerställa en luftkvalitet som inte är skadlig för människors hälsa, naturliga ekosystem och biologisk mångfald i enlighet med direktivets syfte.

Förslagen bedöms för övrigt inte få annat än marginella effekter på andra delar eller områden i samhället som till exempel regioner eller sysselsättning, konkurrensfrågor, jämlikhet, integration eller sociala frågor.

5.9 Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser

De förändringar som föreslås i denna redovisning behöver vara genomförda i svensk rätt enligt vad som anges i direktivet, det vill säga senast 11 december 2026.

Det kommer att finnas behov av informationsinsatser inför att dessa författningsförändringar ska träda i kraft. Naturvårdsverket avser att föra dialog med berörda aktörer via exempelvis nyhetsbrev, befintliga nätverk med intressenter, webinarier och information på webben och att ge vägledning till tillsynsmyndigheter och andra berörda aktörer.

5.10 Överensstämmelse med EU-rätt

Naturvårdsverkets redovisning med författningsförslag har som huvudsakligt syfte att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar med anledning av EU:s nya luftkvalitetsdirektiv. De föreslagna författningsändringarna bedöms överensstämma med EU-rätten.

Naturvårdsverkets bedömning att inte genomföra undantag för sandning och saltning enligt artikel 17 luftkvalitetsdirektivet innebär dock att de svenska reglerna blir strängare än direktivet kräver. Naturvårdsverkets förslag om ett förtydligat bemyndigande som avser kontroll ger också en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som går längre än direktivet. Skälen för detta anges i avsnitt 4.2 respektive 4.6.

5.11 Osäkerheter och utvärderingsbehov

5.11.1 Osäkerheter

Det finns flera olika typer av osäkerheter kring konsekvenserna av förslagen. På en övergripande nivå kan konstateras att det finns en osäkerhet kring hur berörda aktörer kommer att påverkas och agera som en följd av förslagen och när regelverk förändras. Hur de påverkas kommer också bero på lokalt, nationellt och internationellt luftarbete och hur luftkvaliteten i olika delar av landet utvecklas över tid. Bland annat kan det påverka risk för överskridande och vilket behov som uppstår exempelvis av att upprätta nya åtgärdsprogram och införa effektiva åtgärder. Det finns också osäkerheter kring kostnadsuppskattningar liksom betydelsen av vissa antaganden och avgränsningar som gjorts i uppdraget.

Som beskrivits i avsnitt 4.1 så finns det exempelvis en hel del osäkerheter kring de antaganden och uppskattningar som gjorts i relation till superstationen för övervakning i urban bakgrund. Kostnadsuppskattningar såsom inköpskostnader kommer exempelvis till stor del beror på val av mätinstrument och placeringen.⁶¹

Som beskrivits i förslaget om sanktioner mot kommuner (i avsnitt 4.5) kan vitesbelopp variera beroende på ett flertal faktorer och det finns därmed en osäkerhet kring hur stora vitesbelopp som kommer föreläggas i praktiken och även en osäkerhet i om det finns en risk att kommuner kommer bryta mot eventuella förelägganden.

⁶¹ För mer detaljer kring osäkerheter se avsnitt 4.1.

5.11.2 Utvärdering

Bland annat ovanstående osäkerheter gör att det kan vara lämpligt med en utvärdering efter några år, med bättre underlag om kostnadsbild och hur berörda aktörer agerar när regelverk förändras. För att säkerställa att konsekvenser är proportionerliga bedömer Naturvårdsverket därför att det kan vara lämpligt med en utvärdering efter 3–5 år efter att förändringarna trätt i kraft. En utvärdering av kostnaderna för superstationen för övervakning i urban bakgrund kan vara särskilt relevant för att bedöma om finansieringen behöver justeras för att täcka kostnaderna.

Enligt artikel 30 i direktivet ska Sverige, när direktivet har införlivats i svensk lagstiftning, underrätta kommissionen om de nationella genomförandeåtgärderna. Kommissionen gör därefter en granskning av införlivandet och utvärdera om det är i enlighet med direktivets minimikrav. Kommissionen har möjlighet att inleda överträdelseärenden i fall de skulle anse att införlivandet inte är tillfredställande.

Därutöver ska kommissionen även genomföra en översyn av alla bestämmelser i luftkvalitetsdirektivet senast den 31 december 2030, och därefter minst vart femte år, i syfte att utvärdera om de är lämpliga för att uppnå direktivets centrala mål.

6. Källförteckning

Ds 2004:11, Förbättrad djurskydds- och livsmedelstillsyn.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 av den 23 oktober 2024 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet miljö, EU Pilot-begäran 6217/14/ENVI.

Europeiska kommissionen (2011). Kommissionens genomförandebeslut av den 12 december 2011 om fastställande av regler för Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG och 2008/50/EG vad gäller ömsesidigt utbyte av information och rapportering av luftkvaliteten (2011/850/EU).

Europeiska kommissionen (2015). Europeiska kommissionens skrivelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s reg 6217/14/ENVI), M2015/03379/R, 2015-12-18.

(a) Europeiska kommissionen (2019). Formell underrättelse – Överträdelse nummer 2018/2326.

(b) Europeiska kommissionen (2019). FITNESS CHECK of the Ambient Air Quality Directives: Directive 2004/107/EC relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air and Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe. Bryssel: Europeiska kommissionen. Rapport SWD(2019) 427 final.

(a) Europeiska kommissionen (2022). Generaldirektoratet för miljö, Ricardo, Walker, H., Pepler, A. and Tarrason, L., Assessment of contributions from natural sources, winter sanding and salting and compliance with existing available guidelines, Europeiska unionens publikationsbyrå 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/099344>.

(b) Europeiska kommissionen (2022). Staff Working Document - Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast). Bryssel: Europeiska kommissionen. Rapport SWD (2022) 545 final.

- Europeiska miljöbyrån (EEA) (2024). European Air Quality Index, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/index>, hämtad 2025-03-04.
- Forastiere, Francesco, Orru, Hans, Krzyzanowski, Michal et al. (2024). *The last decade of air pollution epidemiology and the challenges of quantitative risk assessment*. Environ Health 23, 98.
<https://link.springer.com/article/10.1186/s12940-024-01136-5>
- Forsberg, Bertil. (2025). *Reviderat underlag om hälsokonsekvenser av luftföroreningar* | (Revision of supporting documentation on health impacts of air pollution) Umeå universitet och Trafikverket. 2023/56921, <https://projektdata.vti.se/bib/4927>.
- Gustafsson, Malin, Lindén, Jenny, Forsberg, Bertil, Åström, Stefan, Johansson, Emelie. (2022). *Quantification of population exposure to NO2, PM10 and PM2.5, and estimated health impacts 2019*. IVL. Umeå Universitet. No. B 2446.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1691636/FULLTEXT02.pdf>
- Gustafsson, Mats, Egeskog, Johan, Järllskog, Ida och Niska, Anna (2025). *Kunskapsunderlag för beslut om undantag från miljökvalitetsnorm, Vägsands och vägsalts påverkan på PM10*. Linköping: VTI. Rapport XXX (ännu ej publicerad av VTI, Naturvårdsverkets diarienummer NV-07336-24).
- Kommissionen mot Belgien, mål C-203/98 och kommissionen mot Tyskland, mål 131/88.
- Lövenheim, Boel (2017). *Exponering för luftföroreningar inom Östra Sveriges Luftvårdsförbund*. Stockholm: SLB analys. LVF 2017:12.
- Miljöförvaltningen Malmö stad (2013). *Luftföroreningar vid Rådmansgatan 2012*. Malmö: Miljöförvaltningen Malmö stad. Rapport nr 5/2013.
- Miljödepartementet (2019). Promemoria. Förbättrat genomförande av luftkvalitetsdirektivet. M2019-01333/R.
- Miljö- och energidepartementet (2015). Svar på Europeiska kommissionens skrivelse angående Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM:s ref 6217/14/ENVI), M2015/03379/R.
- Naturvårdsverket (2007). Bedömning av behov av åtgärdsprogram för ozon i Sverige, Skrivelse till regeringen 2007-09-20, Dnr 113-5899-07 Ht.
- Naturvårdsverket (2008). Förslag till ny förordning om miljökvalitetsnormer för utomhusluft: Genomförande av dir 2008/50/EG samt MIKSA-förslaget. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport. ISBN 978-91-620-5884-5.
- Naturvårdsverket (2020). Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet – Redovisning av ett regeringsuppdrag, Skrivelse till regeringen 2020-02-19, NV-02575-19.
- Naturvårdsverket (2023). *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*. Naturvårdsverkets rapport 7067.

- (a) Naturvårdsverket (2024). Luftföroreningar och dess effekter, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/luft/luftfororeningar-och-dess-effekter/>, hämtad 2025-03-28.
- (b) Naturvårdsverket (2024). Luften i Sverige, <https://www.naturvardsverket.se/luftenisverige>, hämtad 2025-04-08.
- (c) Naturvårdsverket (2024). Utsläpp av luftföroreningar, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/luft/statistik--utslapp-och-halter/utslapp-av-luftfororeningar/>, hämtad 2025-04-08.
- (d) Naturvårdsverket (2024). Överskridanden av miljökvalitetsnormerna, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/overskridanden-av-miljokvalitetsnormerna/>, hämtad 2025-04-08
- (a) Naturvårdsverket (2025). ”Budgetunderlag 2026–2028”, skrivelse till regeringen 2025-02-27, NV-25-002743.
- (b) Naturvårdsverket (2025). Åtgärdsprogram för utomhusluft, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/luft-och-klimat/miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/ta-fram-atgardsprogram/>, hämtad 2025-04-08.
- Prop. 2009/10:184 Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.
- Prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet.
- Regeringsbeslut, M2019/00649/Kl: Uppdrag om översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet.
- Skr. 2017/18:230 Strategi för levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.
- SMHI (2025) Datavärdskap luftkvalitet, www.smhi.se/datavardluft, hämtad 2025-04-08.
- SOU 1982:21 *Ett effektivare vite*. (1982) Viteskommittén.
- SOU 2002:107 *Bestämmelser om miljö kvalitet* (2002), Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige.
- SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*. (2005), Slutbetänkande av Miljöbalkskommittén.
- SOU 2011:86 *Bättre miljö – minskade utsläpp* (2011), Betänkande av Industriutsläppsutredningen.
- SOU 2016:47 *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (2016). Delbetänkande av Miljömålsberedningen
- SOU 2025:14 *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem* (2025), Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen
- Statistikmyndigheten SCB (2008). Karta över NUTS-indelningen i Sverige (fr.o.m. 2008-01-01), <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/eus-regioner---nuts/>, hämtad 2025-03-26.

Världshälsoorganisationen (2021). *WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*. Genève: World Health Organization. ISBN: 978-92-4-003422-8.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 6

2024-09-26
KN2023/00745 (delvis)

Klimat- och näringslivsdepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag till Naturvårdsverket att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt

Regeringens beslut

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå författningsändringar för att genomföra det nya luftkvalitetsdirektivet som är en sammanslagning av direktiv 2004/107/EG om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften och direktiv (2008/50/EG) om luftkvalitet och renare luft i Europa och som förväntas antas under slutet av 2024. Naturvårdsverket ska:

- föreslå de författningsändringar som behövs för att uppfylla det nya direktivets krav, förutom vad gäller artiklarna 27 och 28 i direktivet.
- se över Sveriges zonindelning för luftkvalitet.
- ge förslag på hur den befintliga lagstiftningen, inklusive de svenska miljökvalitetsnormerna, som går utöver gällande direktiv kan anpassas till det nya luftkvalitetsdirektivet. Vad gäller de miljökvalitetsnormer som går utöver det nya direktivet ska Naturvårdsverket även ge förslag på vilka som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv.
- redogöra för möjliga undantag enligt direktivet, analysera tillämpligheten och ge förslag på hur dessa kan tillämpas.
- genomföra en konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringarna.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

Uppdraget ska delredovisas med förslag på lagändringar, tillhörande förordningsändringar samt en konsekvensanalys av dessa senast den 30 maj 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2025. I uppdraget ingår att ha löpande dialog med Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) om uppdraget och om hur det fortskrider. I uppdraget ingår också att ha dialog med berörda branscher i relevanta delar.

Skälen för regeringens beslut

Kommissionen presenterade den 26 oktober 2022 förslag till ett nytt luftkvalitetsdirektiv som innebär en sammanslagning av direktiv 2004/107/EG och direktiv 2008/50/EG med syfte att bl.a. anpassa lagstiftningen till WHO:s vägledning från 2021 och sätta uppdaterade mål för luftkvalitet från 2030. En preliminär politisk överenskommelse nåddes mellan EU:s institutioner under våren 2024. Europaparlamentet väntas genomföra en slutlig omröstning under hösten 2024.

Det nya direktivet förväntas antas under slutet av 2024. Nationell lagstiftning för att genomföra det nya direktivet behöver ha trätt i kraft två år efter att direktivet har antagits. Genomförandet bedöms kräva ändringar på både lagnivå och förordningsnivå. Det kräver ett skyndsamt lagstiftningsarbete och att arbetet med det nationella genomförandet av det nya direktivet påbörjas innan ändringarna i direktivet antagits.

En översyn av den zonindelning som Sverige tillämpar i dag för luftkvalitet bör göras. Dagens zoner omfattar stora ytor, vilket bl.a. kan innebära att en överträdelse inte är representativ för hela zonen. Mindre zoner kan underlätta för det kontrollförfarande inom respektive zon som används för att bedöma om kraven enligt direktivet uppfylls. I uppdraget ingår även att utreda om undantagen i det nya luftkvalitetsdirektivet kan och bör tillämpas i Sverige. Undantagen finns i artikel 17, som handlar om överskridanden på grund av sandning och saltning av vägar, och i artikel 18, som tillåter en medlemsstat att skjuta upp tidsfristen för att uppfylla direktivets gränsvärden under vissa förhållanden. I Sverige finns det även nationella miljökvalitetsnormer och andra regler som går utöver både de nuvarande direktiven och det nya direktivets krav, till exempel regler om förebyggande luftkvalitetsstrategier. Uppdraget omfattar att föreslå hur dessa regler kan anpassas till det nya direktivet och se över vilka av de nuvarande, strängare, nationella miljökvalitetsnormerna som bör behållas utifrån ett hälsoperspektiv.

Artikel 27, om tillgång till rättslig prövning, och artikel 28, om ersättning för skador på människors hälsa, i det nya luftkvalitetsdirektivet undantas från uppdraget, eftersom dessa kommer att beredas separat inom Regeringskansliet. Det ingår i uppdraget att förhålla sig till de förslag som presenteras avseende dessa artiklar.

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Parasto Nosrati

Kopia till

Klimat- och näringslivsdepartementet/RS
Finansdepartementet/BA

3 (3)

Bilaga 2

Luftkvalitetssituationen och aktörer

Hur ser luftkvalitetssituationen ut i Sverige idag?

Luftkvaliteten i Sverige har förbättrats avsevärt under de senaste årtiondena i takt med att ny lagstiftning ställt krav på utsläppsminskning inom flera områden, exempelvis industri, energi och fordon.⁶² Det har dessutom ställts krav på åtgärder i trafikmiljön.⁶³ De största förbättringarna skedde i ett tidigt skede av regleringarna och för flera föroreningar har den nedåtgående trenden nu avstannat.⁶⁴ Ett tydligt exempel på en effektiv reglering var införandet av krav på katalytisk avgasrening i bilar i slutet av 1980-talet. Till följd av detta minskade halterna av kvävedioxid kraftigt på kort tid. Därpå följde en period då trenden stannade av, främst på grund av den stora andelen dieslbilar med otillåtet höga utsläpp av kväveoxider. Under pandemin kunde en minskning i halterna noteras men det var oklart om det var en effekt av pandemin. Under de senaste åren har minskningen av halterna fortsatt och det går nu att konstatera att den förändrade fordonssammansättningen, med en övergång till allt fler elbilar, har varit den största bidragande faktorn. Under de senaste åren har överskridanden av dagens miljökvalitetsnormer för kvävedioxid blivit alltmer ovanliga, men kan fortfarande främst relateras till transporter.

För grova partiklar (PM10) ser situationen annorlunda ut. Halterna varierar mycket mellan åren och överskridanden sker fortfarande i ett antal kommuner varje år.⁶⁵ Vissa år är vädret särskilt ogynnsamt ur partikelsynpunkt, med liten nederbörd och torra vägbanor, vilket medför fler överskridanden än annars. Halterna har visat sig vara starkt relaterade till användningen av dubbdäck och gatudrift. Fina partiklar (PM2,5) är å sin sida kopplade till förbränning (bilavgaser, industriprocesser och vedeldning) och södra halvan av landet påverkas i en inte obetydlig omfattning av långväga transport av PM2,5 från kontinenten. Miljökvalitetsnormen för PM2,5 har dock hittills inte överskridits vid någon mätstation i Sverige.

⁶² (c) Naturvårdsverket (2024).

⁶³ (b) Naturvårdsverket (2025).

⁶⁴ (b) Naturvårdsverket (2024).

⁶⁵ (d) Naturvårdsverket (2024).

Halterna av metaller och svaveldioxid är numera på mycket låga nivåer, under utvärderingströsklarna, och i viss mån förhöjda halter förekommer främst i närheten av industrimiljöer.

Bensen har i likhet med kvävedioxid minskat kraftigt i trafikmiljö. Det gäller även kolmonoxid, med undantag för att högre halter, och under de senaste åren även ett överskridande av miljökvalitetsnormen, uppstår vid motorträffar med äldre bilar som saknar katalysatorer.

Halterna av bens(a)pyren har varit relativt låga på det fåtal platser där det har kartlagts, men i till exempel villaområden där gammal eldningsutrustning används kan nivåerna troligtvis vara högre. Inga överskridanden av miljökvalitetsnormen har dock noterats i de mätningar som har rapporterats till Naturvårdsverkets datavärd.

Marknära ozon är en storskalig luftförorening som bildas genom interaktion mellan kväveoxider och flyktiga organiska ämnen under inverkan av solljus och som är svår att påverka med lokala åtgärder. Överskridanden av den svenska miljökvalitetsnormen, en så kallad målsättningsnorm som ska eftersträvas, är vanligt förekommande över hela landet, i synnerhet på sommaren. EU:s målvärde, som tillåter 25 överskridanden per år efterlevs emellertid.

Aktörer

Kontroll av miljökvalitetsnormerna för utomhusluft

I Sverige har vi ett decentraliserat system där kommunerna har huvudansvaret för att kontrollera att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft följs.⁶⁶ Ansvaret omfattar samtliga miljökvalitetsnormer utom de som Naturvårdsverket ansvarar för: ozon, exponeringsminskningsmålet för PM_{2,5} samt normerna för kväveoxider och svaveldioxid för skydd av växtligheten.⁶⁷

Det finns 290 kommuner i Sverige och förutsättningarna skiljer sig mycket mellan dem, både vad gäller luftproblematik och resurser att hantera de krav som ställs i lagstiftningen. En del större kommuner genomför själva den kontroll som behövs, men det vanligaste är att en konsult anlitas för såväl kontrollen (mätning, modellering, objektiv skattning) som rapportering av resultat till Naturvårdsverkets datavärd (SMHI).⁶⁸

I många fall ingår kommunen i ett så kallat samverkansområde där kommuner bedriver delar av eller all kontroll av MKN tillsammans.⁶⁹ Fördelarna är att kompetensen koncentreras, att fokus på luftfrågorna ökar och att det blir mer

⁶⁶ 26 § luftkvalitetsförordningen.

⁶⁷ 28 § luftkvalitetsförordningen.

⁶⁸ En datavärd är en aktör som har i uppgift att ta emot och utföra leveranskontroll, lagring och tillgängliggörande av miljödata inom ett tematiskt område, till exempel luftkvalitet.

⁶⁹ 8 § Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9).

kostnadseffektivt för kommunerna. En del samverkansområden utgör en del av ett luftvårdsförbund. I ett luftvårdsförbund kan även mätningar av andra parametrar i regional bakgrund förekomma, till exempel kväve- och svavelföreningar, marknära ozon samt metaller i mossor. I luftvårdsförbund ingår ofta kommuner, länsstyrelsen och företag, men det finns undantag även från detta, variationen mellan luftvårdsförbunden är stor.

Det finns inga krav i förordningen på länsstyrelserna att kontrollera luftkvaliteten, men de flesta länsstyrelser genomför mätningar i regional bakgrund, ofta inom ramen för luftvårdsförbund, bland annat som underlag till utvärderingen av sina miljömål.

Naturvårdsverket ansvarar enligt luftkvalitetsförordningen för att övervaka ett större antal parametrar främst i regional bakgrund, och i viss mån i urban bakgrund.⁷⁰ Naturvårdsverket upphandlar ett antal utförare av miljöövervakning för att genomföra detta ansvar.

Åtgärdsprogram och andra sätt att förbättra luftkvaliteten

I linje med att kommunerna ansvarar för kontroll av luftkvaliteten, och generellt sett förfogar över de åtgärder som behövs för att förbättra den, ansvarar de även vanligtvis för att ta fram åtgärdsprogram. När en kommun upptäcker att en miljökvalitetsnorm har överskridits, ska kommunen skicka en underrättelse till Naturvårdsverket.⁷¹ Naturvårdsverket gör en bedömning av om det behöver tas fram ett åtgärdsprogram och meddelar detta till, i de flesta fall, kommunen. Kommunen ska därefter ta fram ett förslag till åtgärdsprogram som efter samråd med berörda aktörer fastställs.⁷²

Om kommunen noterar att den övre utvärderingströskeln har överskridits ska kommunen ta fram en förebyggande luftkvalitetsstrategi (FLIS) med åtgärder som gör att halterna minskar och att ett överskridande undviks. Kommunen ska skicka FLIS:en till Naturvårdsverket och andra som berörs.⁷³

Det finns även möjlighet att rikta krav på framtagande av åtgärdsprogram mot länsstyrelsen, och även Naturvårdsverket kan vid behov omfattas av krav på åtgärdsprogram. Frågor om behov av och innehåll i åtgärdsprogram kan vidare överlämnas till regeringen för prövning.

⁷⁰ 28 § luftkvalitetsförordningen

⁷¹ 30 § luftkvalitetsförordningen

⁷² 31–32 §§ luftkvalitetsförordningen

⁷³ 30 c § luftkvalitetsförordningen

Bilaga 3

Det svenska regelverket

EU:s tidigare luftkvalitetsdirektiv har i Sverige genomförts i miljöbalken (1998:808), luftkvalitetsförordningen (SFS 2010:477) och Naturvårdsverkets föreskrifter om kontroll av luftkvalitet (NFS 2019:9).

Miljöbalken utgör Sveriges centrala lagstiftning på miljöområdet och syftar mot en hållbar utveckling, i 5 kap. ingår regelverket om miljökvalitetsnormer.

Miljökvalitetsnormer syftar till att skydda människors hälsa och miljö och utgör värden som ska följas eller eftersträvas. Miljökvalitetsnormer kan tas fram för flera olika områden, däribland luft. I 5 kap. regleras hur normerna ska fastställas, följas upp och tillämpas. Det är myndigheter och kommuner som ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Om en miljökvalitetsnorm följs ska som regel ett åtgärdsprogram tas fram. I 5 kap. anges när ett åtgärdsprogram ska upprättas, vad det ska innehålla samt hur det ska fastställas, kommuniceras och omprövas. Med hjälp av det nyligen inrättade verktyget förebyggande luftkvalitetsstrategi finns möjlighet för kommunerna att arbeta proaktivt och därmed undvika att en miljökvalitetsnorm överskrids. För att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna genomföra specifika bestämmelser på olika områden ingår även ett antal bemyndiganden i 5 kap., exempelvis om åtgärdsprogram och kontroll av miljökvalitetsnormer.

I luftkvalitetsförordningen återfinns ett mer specifikt genomförande av EU:s luftkvalitetslagstiftning. Den första förordningen beslutades i samband med införandet av miljöbalken, därefter har revideringar gjorts i takt med att ny EU-lagstiftning tillkommit. Nuvarande förordning fick sin grundutformning i samband med genomförandet av det tidigare direktivet 2008/50/EG. Förordningen innehåller miljökvalitetsnormer för de olika föroreningarna (gränsvärdesnormer och målsättningsnormer) samt tröskelvärden och utvärderingströsklar. Det anges även vem som ansvarar för att kontrollera miljökvalitetsnormerna och vem som är skyldig att ta fram åtgärdsprogram och förebyggande luftkvalitetsstrategi, vad dessa ska innehålla och hur processen ska gå till. Förordningen innehåller även krav om information och rapportering. Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela föreskrifter om godkännande av mätsystem, om kontroll av miljökvalitetsnormerna, om rapportering och om att utse referenslaboratorium för luftkvalitet.

Naturvårdsverkets föreskrifter har liksom förordningen reviderats vartefter ny EU-lagstiftning tillkommit och är nu inne på den fjärde versionen inom ramen för det tidigare direktivet och den åttonde versionen sedan miljöbalkens tillkomst.

Föreskrifterna utgör främst ett genomförande av det tidigare direktivets bilagor i svensk lagstiftning, och de omfattar regler om hur kontrollen av miljökvalitetsnormerna ska gå till (mätning, modellberäkning och objektiv skattning), om samverkan, kvalitetsmål, referensmetoder, placering av mätstationer

och mätinstrument samt krav på vilka uppgifter som ska rapporteras till Naturvårdsverkets datavärd. De innehåller även bestämmelser om referenslaboratoriets roll och om beslut om metoders likvärdighet med referensmetoder. Vid sidan av bestämmelser om kontroll av MKN innehåller de även krav på redovisning av detaljerade uppgifter om åtgärdsprogram.

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

KN2025/01294

Juni 2025

Innehållsförteckning

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

Promemorians huvudsakliga innehåll

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

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

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 11 december 2026.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Överklagande och skadestånd när det gäller miljökvalitetsnormer för luft

19 §

En myndighets eller kommuns beslut får överklagas, om det rör

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

2. åtgärdsprogram som avser en miljökvalitetsnorm för luft.

20 §

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

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

art, andra möjliga skadeorsaker och omständigheterna i övrigt.

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

21 §

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

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

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

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

16 kap.

13 §¹

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

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

2. inte är vinstdrivande,

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

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

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

1. inte är vinstdrivande,

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

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

¹ Senaste lydelse 2023:632

verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga gäller om organisationen

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

a) tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk,

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

c) tillsyn enligt 10 kap.,

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

e) en fråga som avses i 5 kap. 19 §,

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

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

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

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

materielverk eller Försvarets
radioanstalt.

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

14 §²

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

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

15 §

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

19 kap.

1 §³

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

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

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

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

² Senaste lydelse 2009:532

³ Senaste lydelse 2010:923

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

21 kap.

1 §⁴

Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

hållande på marknaden och användning av biocidprodukter, och

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

tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter,

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

14. skadestånd enligt 5 kap. 20 §.

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

32 kap.

3 §

Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 11 december 2026.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om luftkvalitetsförordningen (2010:477)

dels att 36 a § ska upphöra att gälla,

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av

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

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

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

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

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

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

32 §⁵

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

Om *den berörda* länsstyrelsen eller kommunen inte instämmer i Naturvårdsverkets bedömning av behovet av åtgärdsprogrammet eller av vem som ska upprätta programmet, får länsstyrelsen eller kommunen med ett eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

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

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

36 §⁶

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

fastställa

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

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

⁶ Senaste lydelse 2018:2112

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

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

Prövning av provtagningspunkter och åtgärdsprogram

47 a §

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

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

2. om kommunen ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

En prövning ska göras på begäran av

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

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

47 b §

Naturvårdsverket ska i de fall som anges i andra stycket pröva

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

2. om Naturvårdsverket ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram.

En prövning ska göras på begäran av

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

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

Denna förordning träder i kraft den 11 december 2026.

2 Ärendet

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

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

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

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

3 Rättslig prövning

3.1 Tillgång till rättslig prövning enligt direktivet

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

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

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

3.2 Gällande regler om tillgång till rättslig prövning

3.2.1 Regler om luftkvalitetsplaner och provtagningspunkter i svensk rätt

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Allmänt om överklagande av kommuners, myndigheters och regeringens beslut

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

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

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

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

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

3.2.3 Prövning av beslut om åtgärdsplaner och provtagningspunkter

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

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

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

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

3.3 Nya regler om rätt till prövning och överklagande

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

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

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

Skälen för förslaget

Slutliga beslut som rör åtgärdsprogram ska kunna överklagas

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

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

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

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

Överklagande till mark- och miljödomstol

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

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

Sakägarkretsens avgränsning

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

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

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

Fristen för överklagande

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

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

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

3.3.2 Regeringen ska inte längre fastställa åtgärdsprogram

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

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

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

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

Skälen för förslaget

Regeringsbeslut ska kunna prövas rättsligt

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

Regeringen kan upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram

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

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

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

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

Regeringen kan pröva ett fastställt åtgärdsprogram

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

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

Möjliga sätt att åstadkomma en rättslig prövning av regeringsbeslut

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

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

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

Regeringen bör inte längre fastställa åtgärdsprogram

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Rätt till skadestånd

4.1 Rätt till skadestånd enligt direktivet

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

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

4.2 Gällande rätt om skadeståndsskyldighet

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

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

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

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

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

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

4.3 En ny skadeståndsskyldighet införs

4.3.1 Ansvarssubjekt och skadegörande handling

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 Orsakssamband, bevisbörda och beviskrav

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

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

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

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

Skälen för förslaget

Ett krav på orsakssamband i flera led

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

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

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

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

Presumtionsansvar och lättnad i beviskravet

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Preskription

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

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

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

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

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

4.3.4 Behörig domstol

Förslag: Skadeståndstalan ska väckas vid mark- och miljödomstol.

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

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

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

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

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

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

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

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

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

Det kommunala självstyret påverkas inte av förslagen.

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

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

6.2 Konsekvenser för domstolarna

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

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

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

5 kap. Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Överklagande och skadestånd när det gäller miljökvalitetsnormer för luft

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16 kap. Allmänt om prövningen

Rätt att överklaga

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

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

Rätten att överklaga gäller om organisationen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

Allmänt om prövningen

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

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

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

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

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

21 kap. Mål i mark- och miljödomstol

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

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

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

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

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

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

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

14. skadestånd enligt 5 kap. 20 §.

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

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

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

32 kap. Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk

Förutsättningar för skadestånd

3 § Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

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

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

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

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

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



Klimat- och näringslivsdepartementet

Omarbetat direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa –
författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya
luftkvalitetsdirektivet om tillgång till rättslig prövning och rätt till
skadestånd samt Naturvårdsverkets delredovisning av
regeringsuppdrag med förslag till genomförande av det nya
luftkvalitetsdirektivet

Remissinstanser

1. ACOEM
2. AirClim Luftförorenings- och klimatsekretariatet
3. Astma- och allergiförbundet
4. Avfall Sverige
5. Blekinge kustvatten och luftvårdsförbund
6. Borås kommun
7. Botkyrka kommun
8. Burlövs kommun
9. Boverket
10. Cancerfonden
11. Centrum för rättvisa
12. Chalmers tekniska högskola AB
13. Cowi AB
14. Dalarnas luftvårdsförbund
15. Danderyds kommun
16. Energiföretagen

17. Folkhälsomyndigheten
18. Faluns kommun
19. Gotlands kommun
20. Gävle kommun
21. Göteborgs kommun
22. Halmstads kommun
23. Hedemora kommun
24. Helsingborgs kommun
25. Hjärt-Lungfonden
26. IKEM Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
27. Implementeringsrådet
28. Institutet för mänskliga rättigheter
29. IVL Svenska Miljöinstitutet AB
30. Jernkontoret
31. Justitiekanslern
32. Jönköpings kommun
33. Jönköpings läns luftvårdsförbund
34. Kalmar kommun
35. Kalmar läns luftvårdsförbund
36. Karlshamns kommun
37. Karlskrona kommun
38. Karlstad kommun
39. Karolinska institutet
40. Kommerskollegium
41. Konjunkturinstitutet
42. Kungl. Tekniska högskolan
43. Kronobergs luftvårdsförbund
44. Köpings kommun
45. Landskrona kommun
46. Lantbrukarnas Riksförbund
47. Linköpings kommun

48. Luftvårdsförbundet för Västra Sverige (Luft i Väst)
49. Luftvårdsförbundet i Göteborgsregionen
50. Luleå kommun
51. Lunds kommun
52. Lunds universitet, juridiska fakulteten
53. Länsstyrelsen i Dalarnas län
54. Länsstyrelsen i Gotlands län
55. Länsstyrelsen i Skåne län
56. Länsstyrelsen i Stockholms län
57. Länsstyrelsen i Södermanlands län
58. Länsstyrelsen i Västerbottens län
59. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
60. Malmö kommun
61. Mobility Sweden
62. Mölndals kommun
63. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
64. Naturvårdsverket
65. Norrköpings kommun
66. Opsis AB
67. Piteå kommun
68. Regelrådet
69. Riksdagens ombudsmän
70. Riksrevisionen
71. RISE Research Institutes of Sweden
72. Skellefteå kommun
73. Skogsindustrierna
74. Skånes Luftvårdsförbund
75. SLB-analys
76. Socialstyrelsen
77. Sollentuna kommun
78. Solna kommun

79. Statens energimyndighet
80. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)
81. Statskontoret
82. Stockholms kommun
83. Stockholms universitet
84. Sundbybergs kommun
85. Sundsvalls kommun
86. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
87. Svenska Naturskyddsföreningen
88. Svenskt Näringsliv
89. Sveriges Kommuner och Regioner
90. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
91. Sveriges Åkeriföretag
92. Södertälje kommun
93. Trafikverket
94. Transportstyrelsen
95. Trelleborgs kommun
96. Umeå kommun
97. Uppsala kommun
98. Västerås kommun
99. Värmlands läns luftvårdsförbund
100. Västmanlands läns luftvårdsförbund
101. Växjö kommun
102. Örebro kommun
103. Örebro universitet
104. Örnköldsviks kommun
105. Östergötlands luftvårdsförbund
106. Östersunds kommun
107. Östra Sveriges luftvårdsförbund

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 20 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till parasto.nosrati@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2025/01294 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på regeringens framtagna författningsförslag med anledning av bestämmelserna i det nya luftkvalitetsdirektivet om tillgång till rättslig prövning och rätt till skadestånd samt på Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdrag att lämna förslag till genomförande av det nya luftkvalitetsdirektivet i svensk rätt (ärendenummer NV-07169-24).

Den 14 oktober 2024 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2024/2881 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet). Det ersätter två tidigare gällande direktiv, dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (2008 års luftkvalitetsdirektiv), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften.

Syftet med luftkvalitetsdirektivet är att uppnå ett mål om nollförorening, så att luftkvaliteten inom unionen förbättras till föroreningsnivåer som inte anses skadliga för människors hälsa eller miljön. I detta syfte regleras liksom tidigare luftkvalitetsstandarder, bland annat gränsvärden och målvärden. Om vissa sådana värden överskrids eller riskerar att överskridas, inträder en skyldighet för medlemsstaten att anta luftkvalitetsplaner, luftkvalitetsfärdplaner och kortsiktiga handlingsplaner. En nyhet i luftkvalitetsdirektivet är bestämmelser om skadestånd för skada till följd av bristande antagande av sådana planer. Vidare regleras ett krav på tillgång till rättslig prövning för berörd allmänhet när det gäller beslut om dels antalet och placeringen av provtagningspunkter, dels planer.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Per Rosenqvist

Ämnesråd, tf. enhetschef Klimatenheten



§ 133

Remiss avseende Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Ärendenr 2025/1059-1.3.1.5

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta yttrande enligt bilaga KLF Hid: 2025.8792 som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har översänt Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag till Luleå kommun för yttrande senast 6 oktober 2025. Kommunstyrelseförvaltningen har översänt remissen till miljö- och byggnadsnämnden som också tillfrågat näringslivskontoret för yttrande.

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter.

Den nuvarande kontrollstrukturen innebär att många kontrollmyndigheter är små och sårbara och har utmaningar med att säkerställa att det finns personal och specialkompetens inom särskilt krävande lagstiftningsområden. Kontrollkedjan som helhet brister i effektivitet och robusthet och myndigheternas geografiska behörighetsgränser medför att samma typ av livsmedel riskerar att bedömas på olika sätt över landet. En annan konsekvens av organisationsstrukturen är att det inte finns ett heltäckande system för revision.

Utredningens bedömning är att det vore mest optimalt om det fanns en samlad myndighet för hela livsmedelskedjan. En sådan myndighet skulle verka för samhällets, konsumenternas och företagens intressen i hela livsmedelskedjan och säkerställa att livsmedel är säkra, djuren friska och växtligheten sund. Att ha en kontrollmyndighet för de aktuella områdena i livsmedelskedjan



skulle innebära en nationell anpassning av förvaltningen som stärker helhetsperspektivet.

I syfte att uppnå en mer enhetlig och likvärdig offentlig kontroll föreslås att ansvaret för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan när det gäller kontrollområdet livsmedel ska centraliseras till Livsmedelsverket och kontrollområdena foder och ABP ska centraliseras till Jordbruksverket.

Sammanfattning av remissvaret

Luleå kommun ställer sig i huvudsak positiv till betänkandets intentioner med att se över en mer likriktad tillsyn inom livsmedelsområdet men i betänkande finns få eller inga beskrivningar av hur detta i praktiken skall organiseras. Luleå kommun tycker att tidsplanen är pressad då det kommer att behövas mer tid för att genomföra dessa förändringar.

Luleå kommun ser inte att de positiva effekterna av förslaget kommer att få något genomslag för oss i norr. Tvärtom kommer det att leda till en försämrad livsmedelssäkerhet, högre kostnader för företag och myndighet samt att möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal för myndigheten. Många av de problem som finns skulle kunna lösas med mindre ingripande åtgärder, såsom mer samverkan mellan kommuner, mer utbildning och mer vägledning från Livsmedelsverket. Frågan är hur det hanteras i län med långa avstånd som i Norrbotten och hur säkerställs då att man uppnår målet med förslaget vad gäller enkelhet, samordning, råd, kostnad. Det behöver konkretiseras helt enkelt, hur det fungerar i glesbefolkade län med långa avstånd.

Luleå kommun ser positivt på ambitionen att skapa en mer likvärdig och effektiv kontrollorganisation i livsmedelskedjan men ser inte att detta konkretiseras om inte annat behöver den kompletteras med fler perspektiv och hur det praktiskt ska uppnås.

Svaret på remissen i sin helhet finns som bilaga.

Miljö- och byggnadsnämnden har 2025-08-13 § 99 föreslagit kommunstyrelsen besluta att anta yttrande enligt bilaga som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanträdet

Avdelning miljö och bygg föredrar ärendet.

**Beslutsgång**

Ordföranden ställer miljö- och byggnadsnämndens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Beslutsunderlag

- Remissvar över betänkandet SOU 2025:64 – En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag, KLF Hid: 2025.8792
- Remissmissiv betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64), KLF Hid: 2025.6203
- Betänkande av Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan (SOU 2025:64), KLF Hid: 2025.6204
- Miljö- och byggnadsnämndens beslut 2025-08-13 § 99, KLF Hid: 2025.8521



§ 99

Yttrande över remiss av Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansiering av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag

Ärendenr M-2025-2017

Miljö- och byggnadsnämndens beslut

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar att rekommendera kommunstyrelsen att anta yttrande enligt bilaga MBF Hid: 2025.859 som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har översänt *Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag* till Luleå kommun för yttrande senast 6 oktober 2025.

Kommunstyrelseförvaltningen har översänt remissen till miljö- och byggnadsnämnden som också tillfrågat näringslivskontoret för yttrande.

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter.

Den nuvarande kontrollstrukturen innebär att många kontrollmyndigheter är små och sårbara och har utmaningar med att säkerställa att det finns personal och specialkompetens inom särskilt krävande lagstiftningsområden. Kontrollkedjan som helhet brister i effektivitet och robusthet och myndigheternas geografiska behörighetsgränser medför att samma typ av livsmedel riskerar att bedömas på olika sätt över landet. En annan konsekvens av organisationsstrukturen är att det inte finns ett heltäckande system för revision.

Utredningens bedömning är att det vore mest optimalt om det fanns en samlad myndighet för hela livsmedelskedjan. En sådan myndighet skulle verka för samhällets, konsumenternas och företagens intressen i hela livsmedelskedjan och säkerställa att livsmedel är säkra, djuren friska och växtligheten sund. Att ha en kontrollmyndighet för de aktuella områdena i livsmedelskedjan

Justerandes signatur/Beslutandes underskrift

Utdragsbestyrkande



skulle innebära en nationell anpassning av förvaltningen som stärker helhetsperspektivet.

I syfte att uppnå en mer enhetlig och likvärdig offentlig kontroll föreslås att ansvaret för den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan när det gäller kontrollområdet livsmedel ska centraliseras till Livsmedelsverket och kontrollområdena foder och ABP ska centraliseras till Jordbruksverket.

Sammanfattning av remissvaret

Luleå kommun ställer sig i huvudsak positiv till betänkandets intentioner med att se över en mer likriktad tillsyn inom livsmedelsområdet men i betänkande finns få eller inga beskrivningar av hur detta i praktiken skall organiseras. Luleå kommun tycker att tidsplanen är pressad då det kommer att behövas mer tid för att genomföra dessa förändringar.

Luleå kommun ser inte att de positiva effekterna av förslaget kommer att få något genomslag för oss i norr. Tvärtom kommer det att leda till en försämrad livsmedelssäkerhet, högre kostnader för företag och myndighet samt att möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal för myndigheten. Många av de problem som finns skulle kunna lösas med mindre ingripande åtgärder, såsom mer samverkan mellan kommuner, mer utbildning och mer vägledning från Livsmedelsverket. Frågan är hur det hanteras i län med långa avstånd som i Norrbotten och hur säkerställs då att man uppnår målet med förslaget vad gäller enkelhet, samordning, råd, kostnad. Det behöver konkretiseras helt enkelt, hur det fungerar i glesbefolkade län med långa avstånd.

Luleå kommun ser positivt på ambitionen att skapa en mer likvärdig och effektiv kontrollorganisation i livsmedelskedjan men ser inte att detta konkretiseras om inte annat behöver den kompletteras med fler perspektiv och hur det praktiskt ska uppnås.

Svaret på remissen i sin helhet finns som bilaga.

Avdelning miljö och bygg har föreslagit miljö- och byggnadsnämnden besluta att rekommendera kommunstyrelsen att anta yttrande enligt bilaga MBF Hid: 2025.859 som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanträdet

Avdelning miljö och bygg föredrar ärendet.

Berndt Hällgren (S) föreslår bifalla avdelning miljö och byggs förslag.

Justerandes signatur/Beslutandes underskrift

Utdragsbestyrkande

**Beslutsgång**

Ordföranden ställer avdelning miljö och byggs förslag under proposition och finner att miljö- och byggnadsnämnden bifaller förslaget.

Beslutsunderlag

- Remissvar över betänkandet SOU 2025:64 – En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag, MBF Hid: 2025.859
- Betänkande av Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan (SOU 2025:64), MBF Hid: 2025.860
- Yttrande från näringslivskontoret, MBF Hid: 2025.861
- Remissmissiv – Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64), MBF Hid: 2025.862
- Avdelning miljö och byggs förslag gällande yttrande över remiss av Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64), MBF Hid: 2025.858

Beslutet skickas till

Kommunstyrelseförvaltningen

Kommunstyrelsen



LULEÅ KOMMUN

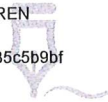
Detta dokument är elektroniskt signerat.

Signed by: Hans Olof Peder Lundkvist
Date: 2025-08-15 10:53:50
BankID refno: 0198acef-46c7-7d8e-ac94-4a6236b3a8b0



Ordförande: Peder Lundkvist

Signed by: EDVIN SILAS VALDEMAR NORDGREN
Date: 2025-08-15 09:38:05
BankID refno: 0198aca9-fd26-7cc7-a4ee-1bee35c5b9bf



Justerare: Silas Nordgren

Signed by: Arvid Eino Tore Johansson
Date: 2025-08-15 11:00:38
BankID refno: 0198acf5-92df-75d7-8347-94dfa8d313f6



Sekreterare : Arvid Johansson



Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Diarienummer: LI2025/01164

Datum: 2025-07-18

Remissvar över betänkandet SOU 2025:64 – En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag

Luleå kommun har tagit del av betänkandet SOU 2025:64 och vill härmed lämna följande synpunkter.

Miljö och Byggnadsnämnden avstyrker förslaget till ny kontrollorganisation för livsmedelstillsynen.

Beskrivning av betänkandet; En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter

Den nuvarande kontrollstrukturen innebär att många kontroll-myndigheter är små och sårbara och har utmaningar med att säkerställa att det finns personal och specialkompetens inom särskilt krävande lagstiftningsområden. Kontrollkedjan som helhet brister i effektivitet och robusthet och myndigheternas geografiska behörighetsgränser medför att samma typ av livsmedel riskerar att bedömas på olika sätt över landet. En annan konsekvens av organisations-strukturen är att det inte finns ett heltäckande system för revision.

Utredningens bedömning är att det vore mest optimalt om det fanns en samlad myndighet för hela livsmedelskedjan. En sådan myndighet skulle verka för samhällets, konsumenternas och företagens intressen i hela livsmedelskedjan och säkerställa att livsmedel är säkra, djuren friska och växtligheten sund. Att ha *en* kontrollmyndighet för de aktuella områdena i livsmedelskedjan skulle innebära en nationell anpassning av förvaltningen som stärker helhetsperspektivet

I syfte att uppnå en mer enhetlig och likvärdig offentlig kontroll föreslås att ansvaret för den offentliga kontrollen i livsmedels-kedjan när det gäller

kontrollområdet livsmedel ska centraliseras till Livsmedelsverket och kontrollområdena foder och ABP ska centraliseras till Jordbruksverket

Avdelning Miljö och byggs allmänna synpunkter;

Samverkan inom kommunen med andra specialistområden som blir kvar inom kommunen, går förlorad

I Luleå finns livsmedel i samma team som alkohol, tobak och receptfria läkemedel. Detta är mycket värdefullt för inspektörerna, vi kan dela information sinsemellan om vad som händer i olika verksamheter samt vilka som uppstår och upphör. Större avstånd och mindre kontakt med verksamhetsutövarna kan också skada verksamhetens förtroende för oss. Vi kan inte i samma utsträckning lägga märke till aktörer som dyker upp i kommuner där vi har minskad närvaro

Det är uppskattat att vi finns nära verksamheterna, dels i samband med kontroller men också för de som vill besöka oss för dialog och rådgivning. Med fler objekt och större geografiska avstånd anser vi att risken är stor att man får sämre kontakt med verksamhetsutövarna. Vi upplever även att medborgarna känner en trygghet i att vi finns nära.

Norrbotten är ett stort län med långa avstånd där ett behov av regional närvaro är viktigt. Frågan är hur det skall hanteras och hur säkerställs att man uppnår målet med förslaget vad gäller enkelhet, samordning, råd, kostnad etc. För att utföra tillsyn behövs närhet, för fysiska besök, rådgivning och tillsyn, detta är särskilt viktigt för små företag med begränsade resurser. Det riskerar att bli svårare istället för enklare, sämre tillgänglighet och handläggningstider om regional närvaro, och tillräcklig närvaro, saknas

Även ordinarie kontroller kan påverkas av detta. Våra kontroller ska vara oanmälda och ibland är verksamheter stängda när vi dyker upp. Med längre körväg blir tidsförlusten större även i de fallen. Det blir över lag svårare att vara spontan och flexibel i sin planering när de geografiska avstånden växer

Specifika synpunkter

1. Förslaget om en ny nationell kontrollmyndighet

Av betänkandet framgår att de geografiska problemen kan hanteras genom att vi gör "längre sammanhängande inspektionsresor med flera övernattningar". Med tanke på avstånden i Norrbotten och med den

frekvens vi genomför kontroller innebär det att inspektörerna kommer att vara på resa i princip hela tiden. Vilken utrustning för olika undersökningar kan man ha med sig och hur ska kyl-/frysförvaring av livsmedelsprover/frysklampar ske?

Man kommer att ha mindre kontakt med kollegor då man helt enkelt sällan kommer att vara inne för att träffa dem. Mindre chans till täta kontakter och diskussioner för samsyn, detta är framför allt viktigt för nyanställda, att ha daglig kontakt med mer erfarna kollegor. Minskat stöd och minskad återhämtning både under och mellan arbetsdagar

I betänkandet står det angående rekrytering: "Exempelvis kan rekrytering underlättas genom att möjligheten att arbeta från hemmet i viss utsträckning erbjuds. Därutöver kan möjligheten att låta vissa anställda ha sitt arbetsställe i hemmet bredda möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal som inte bor nära de regionala kontoren men i stället har nära till verksamheter eller anläggningar som ska kontrolleras. I förekommande fall kan personer rekryteras som redan i dag bor i närheten av vissa kontrollobjekt." Vi ser inte hur detta skulle vara förenligt med strävan efter likvärdig kontroll. Dessa inspektörer blir inte alls delaktiga på samma sätt utan blir isolerade på sin arbetsplats och med sina objekt, dessutom utan den omgivande organisation (kommunen) som ensamma inspektörer idag har

Vi kan inte agera snabbt på händelsestyrd kontroll (matförgiftningar, klagomål, återkallanden och så vidare). Många gånger kommer kontroller att försenas rejält eller helt omöjliggöras på grund av svåra väderförhållanden, avstängda vägar etc vilket är vanligt i norr samt de väldigt långa avstånden mellan orter och verksamheter

2. Förändringar i finansieringsmodellen

Luleå kommun noterar förslaget om förändrad finansiering av kontrollverksamheten, där en större andel av kostnaderna föreslås täckas genom statlig finansiering snarare än avgifter från företagen.

Kommunen ser positivt på att finansieringsmodellen ses över i syfte att minska den administrativa bördan för företag, särskilt små aktörer. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att kontrollverksamheten fortsatt är tillräckligt finansierad och att resurser fördelas rättvist mellan olika kommuner och regioner.

Det är också viktigt att tydliggöra hur övergången till en ny finansieringsmodell ska genomföras i praktiken, samt vilka konsekvenser detta får för kommunernas roll och ansvar i kontrollsystemet. Vi tror att övergången till Livsmedelsverkets avgiftsmodell innebär högre timtaxor jämfört med nuvarande nivåer. Konkurrensförmåga kan därmed försämrats för små företag. Finns behov av att se över differentierade avgiftsmodeller där små verksamheter inte likställs med stora, exportinriktade företag

3. Övrigt

I betänkandet jämför man gärna livsmedelskontrollen med djurskyddet och hur det blev när denna flyttades från kommunerna till länsstyrelsen. Men, år 2023 gjorde de endast 8 300 fysiska kontroller (Källa: Nationell djurskyddsrapport 2023), medan kommunerna och livsmedelsverket gjorde runt 100 000 livsmedelskontroller. Utvärderingar av flytten visar dessutom att den resulterat i att man inte hinner lika många fysiska kontroller (gissningsvis på grund av större avstånd). Då vi utifrån statistiken har en flerfaldigt högre frekvens på fysiska besök kan man anta att avstånd då även blir ett flerfaldigt större hinder för oss

Vi ser inte heller vilka verksamheter det är som egentligen gynnas av förslaget. Den absoluta majoriteten av våra kontrollobjekt är restauranger, caféer, skolkök och liknande. Som vi ser det kan den enda skillnaden för dem bli att myndigheten hamnar fysiskt längre bort, har sämre lokalkännedom samt att avgifterna rimligen borde bli högre

Avslutande synpunkter

Luleå kommun ställer sig i huvudsak positiv till betänkandets intentioner med att se över en mer likriktad tillsyn inom livsmedelsområdet men i betänkande finns få eller inga beskrivningar av hur detta i praktiken skall organiseras. Vi tycker att tidsplanen är pressad då det kommer att behövas mer tid för att genomföra dessa förändringar.

Vi ser inte att de positiva effekterna av förslaget kommer att få något genomslag för oss i norr. Tvärtom kommer det att leda till en försämrad livsmedelssäkerhet, högre kostnader för företag och myndighet samt att möjligheten att rekrytera och behålla kompetent personal för myndigheten. Många av de problem som finns skulle kunna lösas med mindre ingripande

åtgärder, såsom mer samverkan mellan kommuner, mer utbildning och mer vägledning från Livsmedelsverket.

Frågan är hur det hanteras i län med långa avstånd som i Norrbotten och hur säkerställs då att man uppnår målet med förslaget vad gäller enkelhet, samordning, råd, kostnad.

Det behöver konkretiseras helt enkelt, hur det fungerar i glesbefolkade län med långa avstånd.

Luleå kommun ser positivt på ambitionen att skapa en mer likvärdig och effektiv kontrollorganisation i livsmedelskedjan men ser inte att detta konkretiseras om inte annat behöver den kompletteras med fler perspektiv och hur det praktiskt ska uppnås.

Beslutsunderlag; **Betänkandet SOU 2025:64** – En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag samt yttrande från Näringslivskontoret

Slutsats

Vi avstyrker förslaget i remissen och anser att detta inte kommer att gynna verksamheterna i vår region samt att förslaget kommer att leda till säkerheten kring livsmedel i vår region kommer att försämrats.

Miljö och Bygg avdelningen

Underskrift

Jenny Edfeldt

Sektionschef Livsmedel/Alkohol och Bostadsanpassning
Avdelning Miljö och bygg på Infrastruktur och serviceförvaltningen



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för djur och livsmedel

Remiss av Betänkande En översyn av kontrollorganisation och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (SOU 2025:64)

Remissinstanser

1. Arbetsgivarverket
2. Arbetsmiljöverket
3. Biodlarna
4. Biodlingsföretagarna
5. Bodens kommun
6. Borgholms kommun
7. Båstads kommun
8. Controlcert Scandinavia AB
9. Dagligvaruleverantörers förbund
10. Djurens rätt
11. Djurskyddet Sverige
12. Domstolsverket
13. Eda kommun
14. Ekologiska Lantbrukarna
15. Ekonomistyrningsverket
16. Eksjö kommun
17. Eldrimner vid länsstyrelsen i Jämtlands län
18. Enköpings kommun
19. Eurofins Food & Feed Testing Sweden AB
20. Fackförbundet ST

21. Fagersta kommun
22. Falkenberg kommun
23. Falu kommun
24. Fiskbranschens Riksförbund
25. Föreningen Foder och Spannmål
26. Föreningen Vi konsumenter
27. Företagarna
28. Försvarsinspektören för hälsa och miljö
29. Förvaltningsrätten i Jönköping
30. Förvaltningsrätten i Umeå
31. Förvaltningsrätten i Uppsala
32. Gotlands kommun
33. Gård & Djurhälsan
34. Gårdsmejeristerna
35. Gällivare kommun
36. Göteborgs kommun
37. Hammarö kommun
38. Haparanda kommun
39. Havs- och vattenmyndigheten
40. Helsingborgs kommun
41. Herrljunga kommun
42. HS Certifiering
43. Huddinge kommun
44. Hushållningssällskapet
45. Härnösands kommun
46. Högskolan Kristianstad
47. Integritetsskyddsmyndigheten
48. Intertek Certification AB
49. Justitiekanslern
50. Jönköpings kommun
51. Kammarkollegiet
52. Kammarrätten i Jönköping
53. Kammarrätten i Stockholm

54. Kemikalieinspektionen
55. Kiwa Certification AB
56. Kommerskollegium
57. Konsumentverket
58. KRAV Ekonomisk förening
59. Kristianstads kommun
60. Krokoms kommun
61. Kronofogdemyndigheten
62. Kungsbacka kommun
63. Kustbevakningen
64. Kött och Charkföretagen i Sverige
65. Landskrona kommun
66. Landsorganisationen i Sverige
67. Lantbrukarnas Riksförbund
68. Leksands kommun
69. Lerums kommun
70. Lilla Edets kommun
71. Linköpings kommun
72. Linnéuniversitetet
73. Livsmedelsarbetareförbundet
74. Livsmedelsföretagen
75. Livsmedelsgrossisterna
76. Livsmedelshandlarna SSLF AB
77. Livsmedelsverket
78. Luleå kommun
79. Lysekils kommun
80. Länsstyrelsen i Blekinge län
81. Länsstyrelsen i Dalarnas län
82. Länsstyrelsen i Gotlands län
83. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
84. Länsstyrelsen i Hallands län
85. Länsstyrelsen i Jämtlands län
86. Länsstyrelsen i Jönköpings län

87. Länsstyrelsen i Kalmar län
88. Länsstyrelsen i Kronobergs län
89. Länsstyrelsen i Norrbottens län
90. Länsstyrelsen i Skåne län
91. Länsstyrelsen i Stockholms län
92. Länsstyrelsen i Södermanlands län
93. Länsstyrelsen i Uppsala län
94. Länsstyrelsen i Värmlands län
95. Länsstyrelsen i Västerbottens län
96. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
97. Länsstyrelsen i Västmanlands län
98. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
99. Länsstyrelsen i Örebro län
100. Länsstyrelsen i Östergötlands län
101. Malmö kommun
102. Munkedals kommun
103. Munkfors kommun
104. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
105. Naturvetarna
106. Naturvårdsverket
107. Nordanstigs kommun
108. Norrtälje kommun
109. Nybro kommun
110. Näringslivets Regelnämnd
111. Polismyndigheten
112. Regelrådet
113. Riksdagens ombudsmän
114. Riksrevisionen
115. RISE Research Institutes of Sweden
116. Ronneby kommun
117. Sametinget
118. Sandvikens kommun
119. Skatteverket

- 120.Skogsstyrelsen
- 121.Skurups kommun
- 122.SMAK Certifiering AB
- 123.Småbrukarnas riksförbund
- 124.Solna kommun
- 125.Statens jordbruksverk
- 126.Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA
- 127.Statskontoret
- 128.Stockholms kommun
- 129.Storumans kommun
- 130.Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
- 131.Sunne kommun
- 132.Svensk Dagligvaruhandel
- 133.Svensk Egenvård
- 134.Svensk Fågel
- 135.Svensk Handel
- 136.Svenska Djurskyddsföreningen
- 137.Svenska samernas riksförbud
- 138.Svenska ägg
- 139.Svenskt Näringsliv
- 140.Svenskt sigill
- 141.Svenskt vatten
- 142.Sveriges akademikers centralorganisation, SACO
- 143.Sveriges Fiskares Producentorganisation
- 144.Sveriges Grisföretagare
- 145.Sveriges Kommuner och Regioner
- 146.Sveriges konsumenter
- 147.Sveriges lantbruksuniversitet
- 148.Sveriges oberoende bryggerier
- 149.Sveriges veterinärförbund
- 150.Söderhamns kommun
- 151.Södertälje kommun
- 152.Sölvesborgs kommun

- 153. Tillväxtverket
- 154. Timrå kommun
- 155. Tjänstemännens centralorganisation, TCO
- 156. Trelleborgs kommun
- 157. Tullverket
- 158. Umeå kommun
- 159. Umeå universitet
- 160. Unionen
- 161. Uppsala kommun
- 162. Uppsala universitet
- 163. Vansbro kommun
- 164. Vara kommun
- 165. Vimmerby kommun
- 166. Vision
- 167. Visita
- 168. Värnamo kommun
- 169. Växa
- 170. World Animal Protection Sverige
- 171. Åklagarmyndigheten
- 172. Örebro kommun
- 173. Östersunds kommun
- 174. Östhammars kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 6 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.dl@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01164 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Helena Storbjörk Windahl
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan

– för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft

*Betänkande av Utredningen om förenkling
och finansiering av kontrollorganisationen
i livsmedelskedjan*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:64

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1273-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1274-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan organiseras och finansieras inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter. Till särskild utredare förordnades samma dag riksdagsledamoten Magnus Oscarsson. Den 28 november 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen, vilket innebar att utredningstiden förlängdes till och med den 31 maj 2025.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 12 mars 2024 verksamhetssamordnaren Emma Nordvik Premfors, Livsmedelsverket, foderhandläggaren Rebecca Wärnbring, Jordbruksverket, handläggaren Erik Palm, Tillväxtverket, avdelningschefen Nina Elmsjö, Länsstyrelserna, branschansvarige Aksel Ydrén, Länsstyrelsen i Jämtlands län, enhetschefen Kristine Fornander, Stockholms stad, livsmedelsinspektören Daniel Rietz, Göteborgs stad, tillsynsamordnaren Shahram Shahmardian, Huddinge kommun, bitr. avdelningschefen Anna Zakrisson, Östersunds kommun, förbundsjuristen Hampus Allerstrand, Sveriges Kommuner och Regioner, näringspolitiska experten Marie Rydén, Livsmedelsföretagen, branschansvarige Anna Kaijser, Lantbrukarnas Riksförbund, chefsjuristen tillika avdelningschefen Stefan Lundin, Visita, sakkunniga gårdsmejeristen Boel Bindby, Sveriges Gårdsmejerister, näringspolitiskt ansvarige Martin Andersson, Svensk dagligvaruhandel, agronomen Sara Nilsson, Hushållningssällskapet, chefen Theres Strand, Gård och Djurhälsan, verkställande direktören Pontus Thureson, Foder och Spannmål, verkställande direktören Magnus Därth, Kött och Charkuteriföretagen i Sverige, styrelseledamoten Jan Tholerus, Småbrukarnas Riksförbund, kanslirådet Frida Nordholm, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, departementssekreteraren Stefan Ernlund, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och departe-

mentssekreteraren Lisa Ståhl, Klimat- och näringslivsdepartementet. Under perioden 12 mars 2024 t.o.m. den 30 januari 2025 var ämnesrådet Johan Krallis Anell, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, förordnad som expert i utredningen.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Från och med den 1 februari 2024 har hovrättsassessorn Sanna Berg arbetat som huvudsekreterare. Som sekreterare i utredningen har även arbetat miljöjuristen Christin Vildevik från och med den 12 februari 2024, agronomen Inger Pehrson från och med den 19 februari 2024, kamrättsassessorn Ewa Nordström från och med den 8 april 2024 till och med den 9 april 2025 samt förvaltningsjuristen Ingrid Murisoja från och med den 1 oktober 2024.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan. Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses den särskilda utredaren och utredningssekretariatet. Utredningens experter har i hög grad varit delaktiga i att ta fram förslagen. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Härmed överlämnas betänkandet *En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft* (SOU 2025:64). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i maj 2025

Magnus Oscarsson

Sanna Berg
Christin Vildevik
Inger Pehrsson
Ewa Nordström
Ingrid Murisoja

Innehåll

Sammanfattning	25
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till förordning om samordning och samverkan mellan Livsmedelsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna.....	43
1.2 Förslag till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	47
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	50
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel.....	52
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.....	55
1.6 Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192).....	57
1.7 Förslag till förordning om ändring i livsmedelsförordningen (2006:813)	58
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter	65
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1165) om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter	70

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1425) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	71
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket	73
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk	76
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1060) om kontroll vid export av livsmedel.....	78
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1059) om kontroll av ekologisk produktion	79
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.....	82
1.16	Förslag till förordning om ändring i djurskyddsförordningen (2019:66)	84
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter	87
2	Utredningens uppdrag, arbete och avgränsningar	91
3	Offentlig kontroll i livsmedelskedjan	95
3.1	EU-rättsliga utgångspunkter	95
3.1.1	Begreppet livsmedelskedjan.....	97
3.1.2	Kontrollförordningen	99
3.1.3	Grundläggande krav på kontrollmyndigheterna	103
3.2	EU:s materiella lagstiftning	109
3.3	Svensk rätt kompletterar EU-rätten.....	113
3.3.1	Livsmedel.....	114
3.3.2	Foder.....	119
3.3.3	ABP.....	121
3.3.4	Djurskydd.....	123
3.3.5	Myndigheternas föreskrifter och allmänna råd ...	128

3.4	Myndigheternas vägledningar	130
3.5	Branschriktlinjer	131
4	Angränsande områden som omfattas av kontrollförordningen.....	133
4.1	Beredskap för foder- och livsmedelskedjan.....	133
4.1.1	De statliga myndigheternas ansvar för beredskapsarbete	133
4.1.2	Den allmänna beredskapsplanen.....	135
4.2	Djurhälsa.....	136
4.3	Smittskydd.....	137
4.3.1	Jordbruksverket	138
4.3.2	Livsmedelsverket	142
4.3.3	Länsstyrelsen	143
4.3.4	De kommunala kontrollmyndigheterna.....	143
4.3.5	Statens veterinärmedicinska anstalt.....	144
4.4	Djurskydd.....	145
4.5	Skyddade beteckningar	145
4.6	Ekologisk produktion.....	146
4.7	Spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.....	148
5	Aktörernas syn på förenkling.....	151
5.1	Begrepp och berörda aktörer.....	151
5.1.1	Livsmedel	152
5.1.2	Foder	154
5.1.3	ABP	155
5.1.4	Djurskydd	156
5.2	Politisk inriktning gällande förenkling.....	156
5.3	Företagens syn på förenkling.....	160
5.3.1	Kontrollorganisationen	160
5.3.2	Finansiering av kontrollen	162
5.3.3	Rådgivning och stöd.....	162

5.3.4	Myndigheternas samverkan och dialog.....	163
5.3.5	Mikroföretag med diversifierad verksamhet	164
6	Offentlig rätt och frågor om statsstöd	171
6.1	Grundlagarna och förvaltningsrätten	171
6.2	Rådgivning och stöd.....	172
6.2.1	Kontrollförordningen	172
6.2.2	Förvaltningsmyndigheternas serviceskyldighet mot enskilda	173
6.2.3	Kontrollmyndigheterna ska ge råd till enskilda ..	175
6.3	Myndigheter ska samverka med varandra	176
6.4	Den kommunala självstyrelsen	176
6.5	Statsstöd.....	178
6.5.1	Utgångspunkten är att statsstöd är förbjudet	178
6.5.2	Möjlighet till undantag från statsstödsbestämmelserna.....	179
7	Kontrollmyndigheterna och deras uppgifter.....	183
7.1	Myndigheternas ansvar.....	184
7.2	Den offentliga kontrollens nuvarande organisation.....	185
7.3	Kontrollmyndigheternas organisation och ansvarsområden	187
7.3.1	Livsmedelsverket.....	187
7.3.2	Jordbruksverket.....	192
7.3.3	Länsstyrelserna.....	197
7.3.4	De kommunala kontrollmyndigheterna	201
7.4	Sveriges nationella kontrollplan för livsmedelskedjan (NKP)	205
7.5	Samordning och samverkan mellan myndigheter.....	206
7.5.1	Nationell lagstiftning.....	207
7.5.2	Samordning.....	207
7.5.3	Horisontell och vertikal samverkan.....	209
7.6	Samhällsviktig verksamhet	219

7.7	Rådgivning.....	221
7.8	Digitalisering.....	223
8	Revision av kontrollmyndigheterna	229
8.1	Kravet på revision m.m.....	229
8.1.1	Samordning av det nationella systemet för revision	230
8.2	EU-kommissionens vägledning	231
8.2.1	Riskbaserat revisionsprogram.....	234
8.3	Myndigheter som utför revision	235
8.3.1	Livsmedelsverket	235
8.3.2	Jordbruksverket	235
8.3.3	Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets gemensamma revisioner av länsstyrelserna	236
8.3.4	Länsstyrelserna	237
8.3.5	De kommunala kontrollmyndigheterna.....	238
8.4	Revision på EU-nivå m.m.....	239
8.4.1	SANTE F-revision.....	240
8.4.2	National Audit System Network (NAS).....	240
8.4.3	Nordiskt samarbete avseende revision	241
8.4.4	The Institute of Internal Auditors Sverige	241
9	Finansieringen av den offentliga kontrollen	243
9.1	Skatter och avgifter i Sverige	244
9.1.1	Regeringsformen	244
9.1.2	Övergripande om statliga och kommunala avgifter.....	245
9.1.3	Regeringens skrivelse om tillsynsfinansiering	247
9.2	Kontrollförordningen	248
9.2.1	Obligatoriska avgifter.....	249
9.2.2	Hur obligatoriska avgifter får tas ut	250
9.2.3	Kostnader som får ligga till grund för obligatoriska avgifter	251
9.2.4	Minskning av obligatoriska avgifter och pålagor.....	254

9.3	Bakgrunden till nuvarande finansiering av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan	255
9.3.1	Regeringens proposition inför anpassningen av svenska regler till den tidigare kontrollförfordningen.....	255
9.3.2	Regeringens proposition inför centralisering av kontroll av primärproduktion och djurskydd.....	256
9.3.3	Regeringens proposition inför den nya kontrollförfordningen	258
9.4	Kontrollmyndigheternas rätt att ta ut avgifter	259
9.4.1	Bemyndigande i lag	259
9.4.2	Förordningar om avgifter	259
9.5	Kontrollmyndigheternas avgifter	270
9.5.1	Risikklassning.....	271
9.5.2	Livsmedelsverket.....	273
9.5.3	Jordbruksverket.....	281
9.5.4	Länsstyrelserna.....	285
9.5.5	De kommunala kontrollmyndigheterna	287
9.6	Kontrollmyndigheternas kostnader	291
9.6.1	Livsmedelsverket.....	291
9.6.2	Jordbruksverket.....	293
9.6.3	Länsstyrelserna.....	294
9.6.4	De kommunala kontrollmyndigheterna	295
10	Andra länders kontrollorganisationer	297
10.1	Finland	297
10.1.1	Allmänt om kontrollorganisationen	298
10.1.2	Roukavirasto.....	298
10.1.3	Den regionala förvaltningen	299
10.1.4	De kommunala kontrollmyndigheterna	300
10.1.5	Reformen av den kommunala kontrollorganisationen	300
10.1.6	För- och nackdelar med den finska kontrollorganisationen	302
10.1.7	Särskilda regler för mikroföretag med diversifierad verksamhet	303

10.1.8	Finansiering.....	305
10.1.9	Krav på hygienpass	306
10.2	Danmark.....	306
10.2.1	Fødevarestyrelsen ansvarar för offentlig kontroll i livsmedelskedjan	307
10.2.2	Fødevarestyrelsens organisation.....	308
10.2.3	Smiley-systemet.....	309
10.2.4	Dialog med olika branscher	309
10.2.5	Registrering och kontroll.....	309
10.2.6	Kompetensutveckling.....	310
10.2.7	För- och nackdelar med kontrollorganisationen.....	311
10.2.8	Finansiering.....	311
10.2.9	Småskaliga livsmedelsföretag	312
10.3	Norge.....	313
10.3.1	Mattilsynet utövar offentlig kontroll i livsmedelskedjan	314
10.3.2	Reformen och inrättandet av Mattilsynet.....	314
10.3.3	Den offentliga kontrollen	317
10.3.4	För- och nackdelar med nuvarande organisation.....	318
10.3.5	Finansiering.....	319
10.4	Tyskland	319
10.4.1	Kontrollorganisationen	320
10.4.2	Kontrollens genomförande	322
10.5	Avslutande reflektioner	323
11	Tidigare utvärderingar och uppföljningar av kontrollorganisationen	325
11.1	En kort historisk tillbakablick.....	325
11.2	Tidigare utredningar	326
11.2.1	Övergripande utredningar om kontroll och tillsyn.....	327
11.2.2	Utredningar om livsmedelskontrollen	329
11.3	Tidigare erfarenheter	336

11.3.1	Livsmedelsverkets övertagande av ansvar för mindre animalieanläggningar (853-anläggningar)	336
11.3.2	Länsstyrelsernas övertagande av kontroll avseende djurskydd, livsmedel och foder i primärproduktionen.....	336
12	Utmaningar i livsmedelskontrollen	339
12.1	Allmänt om livsmedelskontrollen	339
12.1.1	Livsmedelsverkets livsmedelskontroll	340
12.1.2	Länsstyrelsernas livsmedelskontroll av primärproducenter.....	345
12.1.3	Kommunernas livsmedelskontroll	348
12.2	Fördelar- och nackdelar med nuvarande kontrollorganisation för livsmedelskontrollen.....	351
12.2.1	Livsmedelsverket.....	351
12.2.2	Länsstyrelserna.....	352
12.2.3	Kommunal livsmedelskontroll	354
12.2.4	Fördelar med statligt kontrollansvar	357
12.2.5	Fördelar med kommunalt kontrollansvar.....	358
12.2.6	Sammanfattande slutsatser	361
12.3	Befintlig fördelning av kontrollansvar	362
12.3.1	Kontrollansvar uppsamlingscentraler för vilt.....	363
12.3.2	Kontrollansvar för nationellt verksamma aktörer.....	364
12.3.3	Särskilt krävande kontrollområden.....	367
13	Utmaningar i foder- och ABP-kontrollen	369
13.1	Foderkontrollen.....	369
13.1.1	Vad kontrolleras i foderkontrollen	371
13.1.2	Förändringsarbete inom foderkontrollen.....	372
13.1.3	Utvärdering av foderkontrollen	373
13.2	ABP-kontrollen	374
13.2.1	Jordbruksverkets kontrollansvar.....	376
13.2.2	Länsstyrelsernas kontrollansvar	376
13.2.3	Kommunernas kontrollansvar.....	376

13.2.4	Livsmedelsverkets kontrollansvar	381
13.2.5	Kontroll av verksamheterna	382
13.2.6	Utvärdering av ABP-kontrollen	383
13.3	Resultat av Jordbruksverkets internrevisioner	385
14	Övergripande utmaningar med nuvarande kontrollorganisation	389
14.1	Närliggande offentlig kontroll	389
14.1.1	Kontrollansvar i samband med slakt	392
14.2	Utmaningar i revisionssystemet	402
14.2.1	Revisioner av de centrala och regionala kontrollmyndigheterna	403
14.2.2	Revisioner av de kommunala kontrollmyndigheterna	404
14.2.3	Revision av kontrollen inom ABP-området	405
14.3	Andra utmaningar i kontrollorganisationen	406
14.3.1	Möjligheter till rekrytering	406
14.3.2	Sveriges geografiska och demografiska förutsättningar	407
14.3.3	Myndighetsgränser	408
14.3.4	Påverkan	410
14.3.5	Samverkan	410
14.3.6	Råd och stöd	411
14.3.7	Två centrala myndigheter i livsmedelskedjan	412
14.3.8	Förändringar i omvärlden	414
15	Utmaningar med nuvarande finansiering	415
15.1	Företagens perspektiv	415
15.1.1	Många olika kontrollavgifter	415
15.1.2	Olikheter i kommunernas timtaxor och riskklassningar	416
15.1.3	Effekter av den nya riskklassningsmodellen i kombination med timdebitering	419
15.1.4	Godkännandeavgifter och avgifter för offentlig kontroll för animalieanläggningar samt exportgodkännande	420

15.1.5	Våra reflektioner	422
15.2	Myndigheternas perspektiv.....	426
15.2.1	Olikheter i kontrollmyndigheternas bedömningar.....	426
15.2.2	Kontrollmyndigheter är ofta underfinansierade	426
15.2.3	Sådant kontrollmyndigheten inte kan finansiera med avgifter	427
15.2.4	Efterhandsdebitering	428
15.2.5	Effekter av den nya riskklassningsmodellen	429
15.2.6	Våra reflektioner	430
16	Kontrollorganisationen behöver förändras	435
16.1	Syftet med offentlig kontroll.....	435
16.2	Nuvarande kontrollorganisations förenlighet med kontrollförordningens krav	436
16.2.1	Kraven i kontrollförordningen.....	437
16.3	Nuvarande kontrollorganisation är inte effektiv.....	440
16.4	Sammanfattning av utmaningarna med nuvarande kontrollorganisation.....	443
17	Förändring av kommunalt kontrollansvar för livsmedel .	447
17.1	Nollalternativet.....	448
17.2	Koncentration av kommunalt kontrollansvar.....	449
17.2.1	Beskrivning av genomförande	449
17.2.2	Effekter av förslaget.....	456
17.2.3	Möjligheter att öka styrningen av kommunala kontrollavgifter	460
17.3	En koncentration av kommunalt kontrollansvar ger inte tillräcklig effekt.....	464
17.4	Statligt övertagande av den kommunala livsmedelskontrollen	465
17.4.1	Två alternativ	465

17.4.2	Den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till Livsmedelsverket	466
17.4.3	Den kommunala livsmedelskontrollen flyttas över till länsstyrelserna.....	475
17.4.4	Revision.....	480
17.4.5	Förutsättningar att hantera andra utmaningar....	481
17.4.6	Sammanfattande slutsatser.....	484
17.5	En reform av den kommunala livsmedelskontrollen löser inte alla problem.....	484
17.5.1	Länsstyrelsernas livsmedelskontroll.....	486
17.5.2	Kontroll vid uppsamlingscentraler för vilt.....	487
17.5.3	Närliggande offentlig kontroll.....	487
17.5.4	Kontrollansvar i samband med slakt	489
17.5.5	Foder	489
17.5.6	ABP-kontrollen	490
17.5.7	Andra utmaningar.....	490
17.6	Några lösningar på övriga problem.....	493
17.7	Sammanfattning	494
18	En centralisering av kontrollen i livsmedelskedjan.....	495
18.1	Generella effekter med centralisering.....	496
18.2	Utformning av alternativen	499
18.2.1	En ansvarig kontrollmyndighet	500
18.2.2	Två ansvariga kontrollmyndigheter.....	500
18.3	Hur alternativen löser de konstaterade problemen	501
18.3.1	Livsmedelskontrollen.....	501
18.3.2	Gränsdragning mellan myndigheter inom livsmedelskontrollen	503
18.3.3	Foder- och ABP-kontrollen	503
18.3.4	Effekter för de övergripande problemen med nuvarande kontrollorganisation.....	509
18.3.5	Effekter på kontrollmyndigheternas andra uppgifter.....	515
18.3.6	Effekter på kontrollmyndigheternas angränsande områden.....	517

18.4	Sammanfattning av alternativ för centralisering	518
18.4.1	Centralisering till Livsmedelsverket	519
18.4.2	Centralisering till Jordbruksverket	519
18.4.3	Centralisering till Livsmedelsverket och Jordbruksverket	520
18.5	Våra slutsatser om kontrollorganisationen	521
18.5.1	Livsmedelskontrollen	522
18.5.2	Foderkontrollen	524
18.5.3	ABP-kontrollen	525
18.6	En kontrollmyndighet för hela livsmedelskedjan vore det bästa alternativet	526
18.7	Kontrollansvar i samband med slakt	527
18.7.1	Koncentration till Livsmedelsverket	529
18.7.2	Koncentration till Jordbruksverket	531
18.7.3	Utveckling av nuvarande ansvarsfördelning	533
18.7.4	Slutsats ansvarsfördelning	538
18.7.5	Frågor om sekretess och dialog	541
18.7.6	Djurägarrens ställning	542
19	En reformerad kontrollorganisation för livsmedelskedjan	545
19.1	Livsmedelsverket får ansvaret för livsmedelskontrollen	545
19.1.1	Reform av livsmedelskontrollen	545
19.1.2	Författningsändringar	547
19.1.3	Planering av organisationens utformning	549
19.1.4	Förändringsarbete inom myndigheten	550
19.1.5	Styrningen och ledningen av Livsmedelsverket ..	551
19.1.6	Kompetensförsörjning	552
19.1.7	En decentraliserad organisation	553
19.1.8	Intern organisering av den operativa kontrollen	555
19.1.9	Revision	557
19.1.10	Ett digitalt arbetssätt bör främjas	558
19.2	Jordbruksverket får ansvaret för kontrollen avseende foder och ABP	558
19.2.1	Reform av foderkontrollen	559

19.2.2	Reform av ABP-kontrollen.....	559
19.2.3	Författningsändringar	560
19.2.4	Planering av organisationens utformning	562
19.2.5	Kompetensförsörjning	562
19.2.6	Intern organisering av den operativa kontrollen.....	563
19.2.7	Revision.....	564
19.2.8	Ett digitalt arbetssätt bör främjas	565
19.3	Kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt	565
19.3.1	Länsstyrelserna ska genom officiell veterinär kontrollera transport till slakt.....	566
19.3.2	Jordbruksverket ska kunna utnämna veterinärer inom länsstyrelsen till officiella veterinärer	566
19.3.3	Länsstyrelserna ska kunna överföra uppgifter om kontroll av transport till slakt till Livsmedelsverket.....	568
19.3.4	Livsmedelsverket ska kontrollera djurskydd i slakterier.....	569
19.4	Möjlighet till överlåtelse av operativ foder- och ABP-kontroll.....	570
19.4.1	Revision vid överlåtelse av kontroll.....	572
19.5	En övergångslösning avseende revisionen av livsmedels- och ABP-kontrollen	573
19.6	Myndigheternas förberedelser för organisationsförändringen.....	574
19.6.1	Överföring av information och data.....	574
19.6.2	Livsmedelsverket	576
19.6.3	Jordbruksverket	579
19.6.4	Djurskydd i samband med slakt	579
19.7	Följdändringar rörande kontroll av skyddade beteckningar och ekologisk produktion.....	580

20	Informationsutbyte mellan kontrollmyndigheter och behandling av personuppgifter	583
20.1	Informationsutbyte mellan myndigheter.....	584
20.1.1	Bestämmelser om informationsutbyte på nationell nivå.....	584
20.1.2	EU-bestämmelser om informationsutbyte på nationell nivå.....	589
20.1.3	Myndighetsrapportering.....	591
20.1.4	Det finns ett behov av att kunna dela information mellan kontrollmyndigheterna.....	592
20.1.5	Information om verksamheter och om utförda kontroller ska kunna föras över från nuvarande kontrollmyndigheter till de nya kontrollmyndigheterna utan hinder av sekretess	597
20.2	Behandling av personuppgifter.....	599
20.2.1	Dataskyddsförordningen.....	601
20.2.2	Förslagens förenlighet med dataskyddsförordningen.....	603
20.3	Det finns ett behov av att utreda vilka It-lösningar som den nya kontrollorganisationen kräver	606
21	Överväganden finansiering	609
21.1	Allmänna överväganden om finansieringen av den offentliga kontrollen	609
21.1.1	Avgiftsfinansiering bör vara utgångspunkten	611
21.1.2	Landsbygdens utveckling, tillväxt och sysselsättning.....	611
21.1.3	Hur konkurrenskraften i livsmedelskedjan påverkas av principerna för nuvarande finansiering och avgiftskonstruktioner.....	612
21.2	Generellt om skattefinansiering som finansieringsform....	618
21.3	Övergripande bedömningar av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som bör finansieras helt eller delvis med allmänna medel	619
21.3.1	Dricksvattenanläggningar	620

21.3.2	Primärproducenter av livsmedel och foder inklusive jägare som överlåter små mängder av vildsvin eller kött av vildsvin direkt till slutkonsumenter	624
21.3.3	Slakterier och vilthanteringsanläggningar	625
21.4	Minskning av avgifter för stärkt konkurrenskraft	626
21.4.1	ABP-kontroll i primärproduktionen	626
21.4.2	Kontrollprogram	628
21.4.3	853-anläggningar med liten produktion	631
21.4.4	Avgifter för exportgodkännande av anläggning	640
21.5	Revision	643
21.5.1	Tillfällig lösning avseende revision av kommunala kontrollmyndigheter	645
21.6	Debitering av avgifter för kontroll av foder och animaliska biprodukter	645
21.6.1	Efterhandsdebitering inom livsmedelskontrollen	646
21.6.2	Årlig avgift för foder- och ABP-kontrollen	648
21.6.3	Finansiering av offentlig kontroll som kan överlåtas från Jordbruksverket till Livsmedelsverket	650
21.7	Enkla, likvärdiga och förutsägbara avgifter	652
21.7.1	Hur våra förslag om organisationen av den offentliga kontrollen bedöms påverka avgifterna	653
21.7.2	Efterhandsdebitering i livsmedelskontrollen	654
21.7.3	Enkla och förutsägbara avgifter utifrån nedlagd tid eller med ett schablonbelopp	655
22	Råd, stöd, samverkan och dialog	661
22.1	Råd och stöd	661
22.1.1	Myndigheterna får genom centralisering bättre förutsättningar att ge råd och stöd	662
22.1.2	Myndigheterna kan genom centralisering minska variationen i tillgänglighet	663

22.1.3	Myndigheterna behöver kontinuerligt arbeta med bemötande	665
22.1.4	Myndigheterna måste arbeta strategiskt med råd och stöd	666
22.2	Myndigheternas samordning och samverkan	668
22.2.1	Samordning.....	668
22.2.2	Samverkan.....	670
22.2.3	Exempel på myndighetssamverkan	673
22.2.4	Krav på samordning och samverkan behöver förtydligas.....	676
22.2.5	Ny förordning om samverkan och samordning ska införas	678
22.3	Dialog med branscher och aktörer i livsmedelskedjan	685
23	Ytterligare satsningar på små företag	691
23.1	Hur våra förslag om centralisering och finansiering förenklar för små företag.....	691
23.2	Behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag.....	693
23.3	Livsmedelsverket behöver säkerställa kompetensförsörjning gällande små företags villkor.....	696
23.4	Utökning av uppdraget för Länsstyrelsen Jämtlands län ...	697
24	Förenklingsarbetet måste intensifieras	701
24.1	Förenkling av materiella regler behöver genomföras systematiskt	702
24.2	Lantbrukets regelbörda behöver ses över i samarbete med branschen	705
24.3	Myndigheterna får stor potential att förenkla och minska administration.....	706
24.4	Ett helhetsgrepp om lagstiftningen	708
24.5	Företagens kostnader	708

25	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	711
25.1	Förslag om kontrollansvar för livsmedel, foder och ABP	711
25.1.1	Behovet av övergångsbestämmelser	712
25.2	Förslag om kontrollansvar vid slakt.....	715
25.3	Revision	715
25.4	Informationsutbyte mellan myndigheter	716
25.5	Finansiering.....	716
25.6	Förordningen om myndigheternas samverkan	717
25.7	Dialog	717
25.8	Ytterligare satsningar på små företag.....	717
26	Konsekvenser.....	719
26.1	Problem och förslag till lösningar.....	720
26.1.1	Problembeskrivning	720
26.1.2	Målformulering.....	722
26.1.3	Avgränsningar och förkortningar.....	723
26.1.4	Alternativa lösningar	724
26.1.5	Vårt förslag till lösning.....	726
26.1.6	Nollalternativet.....	727
26.1.7	Vårt förslag till lösning av djurskyddskontroll vid slakt	728
26.2	Konsekvenser för likvärdighet och effektivitet.....	729
26.3	Konsekvenser för konkurrenskraften.....	734
26.4	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	738
26.4.1	Konsekvenser för Livsmedelsverket.....	739
26.4.2	Konsekvenser för Jordbruksverket	745
26.4.3	Konsekvenser för länsstyrelserna	750
26.4.4	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter	752
26.5	Konsekvenser för kommuner.....	753
26.5.1	Konsekvenser för det kommunala myndighetsuppdraget.....	753

26.5.2	Konsekvenser för den kommunala organisationen	756
26.5.3	Konsekvenser för kommunala kontrollmyndigheters ekonomi	759
26.5.4	Konsekvenser för kommuner i övrigt.....	760
26.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	761
26.7	Konsekvenser för kontrollmyndigheternas samverkan	762
26.8	Konsekvenser för kontrollmyndigheternas administration.....	764
26.9	Konsekvenser för överprövande instanser	765
26.10	Ekonomiska konsekvenser.....	767
26.10.1	Förslagen om ändringar som avser livsmedelskontrollen	767
26.10.2	Förslagen om ändringar som avser foder- och ABP-kontrollen.....	770
26.10.3	Förslagen om möjlighet till överlåtelse av foder- och ABP-kontroll	773
26.10.4	Myndigheternas förberedelser inför organisationsförändringen.....	774
26.10.5	Revision	776
26.10.6	Förslagen om kontrollansvar för djurskydd vid och i anslutning till slakt.....	780
26.10.7	Förslag om dialog med branscher i livsmedelskedjan.....	781
26.10.8	Förslag om ny förordning om samordning och samverkan	782
26.10.9	Förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel.....	783
26.10.10	Förslag om sänkta avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för vissa 853-anläggningar	783
26.10.11	Förslag om sänkta godkännandavgifter för vissa 853-anläggningar	786
26.10.12	Förslag om sänkta avgifter för exportgodkännande	787

26.10.13	Förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel	789
26.10.14	Förslag om behovsanpassad starthjälp och råd och stöd till mikroföretag	789
26.10.15	Utökning av Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag.....	790
26.10.16	Effekter för statens budget	791
26.11	Konsekvenser för företag	791
26.11.1	Likvärdighet och rättssäkerhet	792
26.11.2	Effektivitet och styrning	792
26.11.3	Kompetens	793
26.11.4	Objektivitet och myndighetsgränser.....	794
26.11.5	Närhet	795
26.11.6	Synergieffekter.....	795
26.11.7	Revision.....	796
26.11.8	Avgifter och kontrolltid.....	796
26.11.9	Möjlighet till överlåtelse av kontrollansvaret till Livsmedelsverket.....	799
26.11.10	Nya bestämmelser om dialog med branscher i livsmedelskedjan	800
26.11.11	Nya regler om samverkan och samordning	800
26.11.12	Justeringar i kontrollansvaret vid och i anslutning till slakt	801
26.11.13	Förslag om att kostnaden för ABP-kontroll i primärproduktionen ska finansieras med allmänna medel	801
26.11.14	Förslag om att kostnaden för Livsmedelsverkets samtliga kontrollprogram ska finansieras med allmänna medel	802
26.11.15	Förslag om sänkta avgifter för vissa 853-anläggningar.....	803
26.11.16	Förslag om sänkta avgifter för exportgodkännande	804
26.11.17	Behovsanpassat råd och stöd till mikroföretag....	805
26.11.18	Utökning av Länsstyrelsen Jämtlands läns uppdrag.....	806
26.11.19	Sammanfattande effekter för olika verksamheter.....	806

26.11.20	Konsekvenser för specifika verksamheter	810
26.12	EU-perspektiv.....	816
26.13	Konsekvenser för samhället	816
26.13.1	Konsekvenser för samhällsviktig verksamhet	817
26.13.2	Konsekvenser för jämställdheten m.m.	818
26.13.3	Konsekvenser för enskilda.....	818
26.13.4	Konsekvenser för anställda inom kommun och länsstyrelse.....	819
26.13.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	821
26.14	Utvärdering av förslagen.....	822
27	Författningskommentar	823
27.1	Förslaget till lag om ändring i livsmedelslagen (2006:804)	823
27.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter	826
27.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel	828
27.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion	830
27.5	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (2018:1192)	832
	Referenser.....	835
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:170.....	853
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:17.....	873

Sammanfattning

Livsmedelskedjan utgörs i dag av nära 150 000 företag, från primärproduktion och förädlingsled till restauranger och dagligvaruhandel och svarar för åtta procent av det totala förädlingsvärdet i näringslivet.¹ Lagstiftningen som verksamheter i livsmedelskedjan måste följa syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa samt konsumenters intressen. Den offentliga kontrollen syftar till att verifiera att verksamheterna i livsmedelskedjan följer dessa regler för att säkerställa att livsmedel, foder och dricksvatten är säkra för konsumenter och djur samt att konsumenter inte vilseleds. En väl fungerande offentlig kontroll hjälper även verksamhetsutövarna att följa reglerna, vilket stärker deras konkurrenskraft.²

De grundläggande bestämmelserna om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i livsmedelskedjan, inklusive finansiering, finns i förordning (EU) 2017/625³ (kontrollförordningen). Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av kontrollförordningen utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller utföra kontrollerna. Om flera behöriga myndigheter utses inom ett och samma område ska medlemsstaterna säkerställa att kontrollen är samordnad, enhetlig och effektiv (artikel 4).

¹ Livsmedelsstrategin 2.0, regeringsbeslut 2025-03-20 (LI2023/00161 m.fl.), s. 18.

² <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben/saharutfarskontrollen/livsmedelskedjan>, hämtad den 11 april 2025.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll). På engelska "The Official Controls Regulation (EU) 2017/625", även kallad "OCR".



§ 134

Remiss avseende promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling

Ärendenr 2025/1146-1.3.1.5

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta yttrande enligt bilaga KLF Hid: 2025.9319 som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling till Luleå kommun för yttrande senast den 10 oktober 2025. Kommunstyrelseförvaltningen har översänt remissen till miljö- och byggnadsnämnden för handläggning.

Promemorian innehåller förslag som innebär att en verksamhet som materialåtervinner farligt avfall som har uppkommit i den egna verksamheten ska vara anmälningspliktig, i stället för tillståndspliktig. Det föreslås även att en verksamhet som konverterar smittförande avfall ska vara anmälningspliktig, i stället för tillståndspliktig, även när verksamheten bedrivs utanför sjukhus.

Miljö- och byggnadsnämnden har 2025-08-13 § 100 föreslagit kommunstyrelsen att anta yttrandet som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanträdet

Avdelning miljö och bygg föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer miljö- och byggnadsnämndens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Den 1 januari 2023 upphävdes bestämmelser i miljöprövningsförordningen (2013:251) om att behandling av farligt avfall från egen verksamhet omfattas av anmälningsplikt. För de aktuella verksamheterna innebar ändringarna i huvudsak att de blev tillståndspliktiga. Det har ifrågasatts om tillståndsplikten kan anses vara miljö- och hälsomässigt motiverad för de verksamheter



som tidigare omfattades av anmälningsplikt. På liknande sätt har det lyfts att konvertering av smittförande avfall kan vara tillståndspliktigt i vissa sammanhang, vilket också har ifrågasatts. Med anledning av detta har denna promemoria tagits fram inom Klimat- och näringslivsdepartementet.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) ska medlemsstaterna kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet. Det svenska systemet med anmälningsplikt C är konstruerat så att det uppfyller avfallsdirektivets krav på tillstånd. Avfallsdirektivets krav innebär att det inte är möjligt att ha lägre prövningskrav än anmälningsplikt. Tillståndsplikten för konvertering av smittförande avfall utanför sjukhus bör alltså avskaffas och ersättas med en anmälningsplikt.

Den 1 januari 2023 upphävdes den särskilda regleringen om anmälnings- och tillståndsplikt för behandling av farligt avfall från egen verksamhet. Förändringarna gjordes som en del i arbetet med att förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Vanligtvis skickas farligt avfall för behandling hos externa aktörer. I vissa fall behandlas dock avfallet inom den egna verksamheten, där avfallsslag och behandlingsmetod kan variera. Behandlingen kan minska mängderna och därmed transportbehovet eller göra att avfallet kan återanvändas inom verksamheten. De i många fall miljömässiga fördelarna med att behandla avfallet inom den egna verksamheten gör att tillståndsplikten inte bedöms vara motiverad. I den utsträckning det är förenligt med MKB-direktivet bör därför den anmälningsplikt som tidigare gällde återinföras.

De projekt som omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet ska alltid anses medföra betydande miljöpåverkan. De behöver därför omfattas av tillståndsplikt. Den anmälningsplikt som i svensk rätt finns för C-verksamheter motsvarar alltså inte kraven i MKB-direktivet för de verksamheter som redovisas i bilaga 1 till direktivet. I fråga om farligt avfall omfattas anläggningar för bortskaffande av farligt avfall genom förbränning, kemisk behandling eller deponering av bilaga 1. Förbränning eller deponering är inte behandling som kan leda till materialåtervinning. Det kan däremot kemisk behandling. För att säkerställa ett korrekt genomförande av MKB-direktivet bör kemisk behandling undantas från den föreslagna anmälningsplikten och i stället omfattas av tillståndsplikt.



Beslutsunderlag

- Luleå kommuns yttrande avseende promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling, KLF Hid: 2025.9319
- Miljö-och byggnadsnämndens beslut 2025-08-13, § 100 Remiss av promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling, KLF Hid: 2025.8555
- Remiss av promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling, KLF Hid: 2025.6798
- Promemoria - Regelförenkling för viss avfallsbehandling, KLF Hid: 2025.6797



Luleå kommuns svar på remiss avseende promemorian Regelförenklning för viss avfallsbehandling

Diarienum KN2024/02491 Klimat- och näringslivsdepartementet

Kommunens ställningstagande

Avdelning miljö och bygg är positiv till att anmälningsplikt återinförs för materialåtervinning av farligt avfall som uppkommit i egen verksamhet (med undantag för genom kemisk behandling). Det finns några företag inom Luleå kommun som berörs av detta. Vad gäller behandling av smittförande avfall utanför sjukhus så har vi ingen egen erfarenhet av detta. Resonemanget i promemorian förefaller dock rimligt och även den förändringen tillstyrks. Därför föreslår avdelningen att miljö- och byggnadsnämnden ska tillstyrka att anmälningsplikt införs för behandling av smittförande avfall utanför sjukhus.

Luleå Kommun



§ 100

Remiss av promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling (KN2024/02491)

Ärendenr M-2025-2172

Miljö- och byggnadsnämndens beslut

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar att rekommendera kommunstyrelsen att anta yttrande nedan som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling till Luleå kommun för yttrande senast den 10 oktober 2025. Kommunstyrelseförvaltningen har översänt remissen till miljö- och byggnadsnämnden för handläggning.

Promemorian innehåller förslag som innebär att en verksamhet som materialåtervinner farligt avfall som har uppkommit i den egna verksamheten ska vara anmälningspliktig, i stället för tillståndspliktig. Det föreslås även att en verksamhet som konverterar smittförande avfall ska vara anmälningspliktig, i stället för tillståndspliktig, även när verksamheten bedrivs utanför sjukhus.

Avdelning miljö och bygg har föreslagit miljö- och byggnadsnämnden besluta att rekommendera kommunstyrelsen att anta yttrande nedan som sitt eget och avge det som Luleå kommuns remissvar till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanträdet

Avdelning miljö och bygg föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer avdelning miljö och byggs förslag under proposition och finner att miljö- och byggnadsnämnden bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Den 1 januari 2023 upphävdes bestämmelser i miljöprövningsförordningen (2013:251) om att behandling av farligt avfall från egen verksamhet omfattas av anmälningsplikt. För de aktuella verksamheterna innebar ändringarna i huvudsak att de blev tillståndspliktiga. Det har ifrågasatts om tillståndsplik-



ten kan anses vara miljö- och hälsomässigt motiverad för de verksamheter som tidigare omfattades av anmälningsplikt. På liknande sätt har det lyfts att konvertering av smittförande avfall kan vara tillståndspliktigt i vissa sammanhang, vilket också har ifrågasatts. Med anledning av detta har denna promemoria tagits fram inom Klimat- och näringslivsdepartementet.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) ska medlemsstaterna kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet. Det svenska systemet med anmälningsplikt C är konstruerat så att det uppfyller avfallsdirektivets krav på tillstånd. Avfallsdirektivets krav innebär att det inte är möjligt att ha lägre prövningskrav än anmälningsplikt. Tillståndsplikten för konvertering av smittförande avfall utanför sjukhus bör alltså avskaffas och ersättas med en anmälningsplikt.

Den 1 januari 2023 upphävdes den särskilda regleringen om anmälnings- och tillståndsplikt för behandling av farligt avfall från egen verksamhet. Förändringarna gjordes som en del i arbetet med att förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Vanligtvis skickas farligt avfall för behandling hos externa aktörer. I vissa fall behandlas dock avfallet inom den egna verksamheten, där avfallsslag och behandlingsmetod kan variera. Behandlingen kan minska mängderna och därmed transportbehovet eller göra att avfallet kan återanvändas inom verksamheten. De i många fall miljömässiga fördelarna med att behandla avfallet inom den egna verksamheten gör att tillståndsplikten inte bedöms vara motiverad. I den utsträckning det är förenligt med MKB-direktivet bör därför den anmälningsplikt som tidigare gällde återinföras.

De projekt som omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet ska alltid anses medföra betydande miljöpåverkan. De behöver därför omfattas av tillståndsplikt. Den anmälningsplikt som i svensk rätt finns för C-verksamheter motsvarar alltså inte kraven i MKB-direktivet för de verksamheter som redovisas i bilaga 1 till direktivet. I fråga om farligt avfall omfattas anläggningar för bortskaffande av farligt avfall genom förbränning, kemisk behandling eller deponering av bilaga 1. Förbränning eller deponering är inte behandling som kan leda till materialåtervinning. Det kan däremot kemisk behandling. För att säkerställa ett korrekt genomförande av MKB-direktivet bör kemisk behandling undantas från den föreslagna anmälningsplikten och i stället omfattas av tillståndsplikt.

*Avdelning miljö och byggs synpunkter*

Avdelning miljö och bygg är positiv till att anmälningsplikt återinförs för materialåtervinning av farligt avfall som uppkommit i egen verksamhet (med undantag för genom kemisk behandling). Det finns några företag inom Luleå kommun som berörs av detta. Vad gäller behandling av smittförande avfall utanför sjukhus så har vi ingen egen erfarenhet av detta. Resonemanget i promemorian förefaller dock rimligt och även den förändringen tillstyrks. Därför föreslår avdelningen att miljö- och byggnadsnämnden ska tillstyrka att anmälningsplikt införs för behandling av smittförande avfall utanför sjukhus.

Beslutsunderlag

- Promemoria - Regelförenkling för viss avfallsbehandling, MBF Hid: 2025.864
- Avdelning miljö och byggs förslag gällande remiss av promemorian Regelförenkling för viss avfallsbehandling (KN2024/02491), MBF Hid: 2025.863

Beslutet skickas till

Kommunstyrelseförvaltningen
Kommunstyrelsen



Klimat- och näringslivsdepartementet

Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning

**Remiss av promemorian Regelförenkling för viss
avfallsbehandling**

Remissinstanser

1. Avfall Sverige
2. Borlänge kommun
3. Folkhälsomyndigheten
4. Företagarna
5. Göteborgs kommun
6. Hudiksvalls kommun
7. Härjedalens kommun
8. IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige
9. Kalmar kommun
10. Kemikalieinspektionen
11. Konkurrensverket
12. Konvex AB
13. Lessebo kommun
14. Livsmedelsverket
15. Luleå kommun
16. Lunds kommun
17. Lycksele kommun
18. Länsstyrelsen i Dalarnas län
19. Länsstyrelsen i Kalmar län

20. Länsstyrelsen i Norrbottens län
21. Länsstyrelsen i Stockholms län
22. Länsstyrelsen i Uppsala län
23. Länsstyrelsen i Värmlands län
24. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
25. Malmö kommun
26. Mariestads kommun
27. Naturvårdsverket
28. Norrtälje kommun
29. Ovanåkers kommun
30. Partille kommun
31. PreZero Recycling AB
32. RagnSells AB
33. Regelrådet
34. Region Gotland
35. Region Skåne
36. Region Värmland
37. Region Västerbotten
38. Ronneby kommun
39. Salems kommun
40. Simrishamns kommun
41. Socialstyrelsen
42. Staffanstorps kommun
43. Statens jordbruksverk
44. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)
45. Stockholms kommun
46. Strängnäs kommun
47. Svenska akupunkturförbundet
48. Svenskt näringsliv
49. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

50. Sveriges Registrerade Tatuerare
51. Teknikföretagen
52. Tierps kommun
53. Torsby kommun
54. Varbergs kommun
55. Vingåkers kommun
56. Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
57. Åmåls kommun
58. Återvinningsindustrierna
59. Åtvidabergs kommun
60. Älvdalens kommun
61. Örnsköldsviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 10 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till kn.cks.remissor@regeringskansliet.se. Ange diarienummer KN2024/02491 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Frågor under remisstiden besvaras av David Hansson, tel. 08-405 50 77, e-post david.hansson@regeringskansliet.se.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Charlotta Fred
Departementsråd

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

Regelförenkling för viss avfallsbehandling

KN2024/02491

Juni 2025

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag.....	4
	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	4
3	Ärendet.....	6
4	Anmälnings- och tillståndsplikt för viss avfallsbehandling	6
4.1	All konvertering av smittförande avfall bör vara anmälningspliktig	6
4.2	Materialåtervinning av farligt avfall som uppkommit i egen verksamhet bör vara anmälningspliktig	7
4.3	Tillståndsplikt för behandling av avfall bör inte gälla om verksamheten redan är anmälningspliktig	9
5	Ikraftträdande.....	9
6	Konsekvenser.....	10
6.1	Problembeskrivning	10
6.2	Effekter om någon reglering inte kommer till stånd (nollalternativet)	10
6.3	Alternativa lösningar	11
6.4	Konsekvenser för berörda aktörer	11
6.4.1	Antal berörda verksamheter	11
6.4.2	Länsstyrelser.....	12
6.4.3	Kommuner.....	12
6.4.4	Domstolar	13
6.4.5	Företag.....	13
6.5	Statsfinansiella konsekvenser.....	13
6.6	Miljömässiga konsekvenser	13
6.7	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU	14
6.8	Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser	14
6.9	Hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas	14

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som innebär att en verksamhet som återvinner avfall som har uppkommit i den egna verksamheten ska vara anmälningspliktig, i stället för tillståndspliktig. Det föreslås även att en verksamhet som konverterar smittförande avfall ska vara anmälningspliktig, i stället för tillståndspliktig, även när verksamheten bedrivs utanför sjukhus.

I promemorian föreslås vidare att behandling av farligt avfall som är anmälningspliktig inte ska omfattas av tillståndsplikt enligt uppsamlingsparagraferna 71 och 72 §§ i 29 kap miljöprövningsförordningen.

2 Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251)²

dels att 29 kap. 38, 71 och 72 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 29 §, och närmast före 29 kap. 29 § en ny rubrik av följande lydelse.

29 kap.

Återvinning av farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet

29 §³

Anmälningssplikt C och verksamhetskod 90.391 gäller för att, på något annat sätt än genom kemisk behandling, behandla farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet, om

1. mängden avfall är högst 500 ton per kalenderår, och

2. behandlingen leder till materialåtervinning.

38 §⁴

Anmälningssplikt C och verksamhetskod 90.382 gäller för att *på ett sjukhus* konvertera smittförande avfall.

Anmälningssplikt C och verksamhetskod 90.382 gäller för att konvertera smittförande avfall.

71 §⁵

Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.440 gäller för att behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är mer än 2 500 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *tillståndspliktig* Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är *tillstånds- eller*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851/EU samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU

² Förordningen omtryckt 2016:1188.

³ Tidigare 29 kap. 29 § upphävd genom 2022:1306.

⁴ Senaste lydelse 2016:1188.

⁵ Senaste lydelse 2016:1188.

enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel. *anmälningspliktig* enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.

72 §⁶

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.450 gäller för att yrkesmässigt behandla farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 2 500 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är <i>tillståndspliktig</i> enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.	Tillståndsplikten gäller inte om behandlingen är <i>tillstånds- eller anmälningspliktig</i> enligt någon annan bestämmelse i detta kapitel.
---	---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

⁶ Senaste lydelse 2016:1188.

3 Ärendet

Den 1 januari 2023 upphävdes bestämmelser i miljöprövningsförordningen (2013:251) om att behandling av farligt avfall från egen verksamhet omfattas av anmälningsplikt. För de aktuella verksamheterna innebar ändringarna i huvudsak att de blev tillståndspliktiga. Det har ifrågasatts om tillståndsplikten kan anses vara miljö- och hälsomässigt motiverad för de verksamheter som tidigare omfattades av anmälningsplikt. På liknande sätt har det lyfts att konvertering av smittförande avfall kan vara tillståndspliktigt i vissa sammanhang, vilket också har ifrågasatts. Med anledning av detta har denna promemoria tagits fram inom Klimat- och näringslivsdepartementet.

I maj 2022 redovisade Naturvårdsverket det uppdrag de fått av regeringen om att göra en bred översyn av hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål. Uppdraget redovisades i skrivelsen Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (M2022/01181). Skrivelsen har remitterats. I skrivelsen lämnade verket förslag på ändringar i miljöprövningsförordningen, däribland 29 kap. 71 och 72 §§. För att ge en helhetsbild över regleringen innehåller promemorian även dessa förslag.

4 Anmälnings- och tillståndsplikt för viss avfallsbehandling

4.1 All konvertering av smittförande avfall bör vara anmälningspliktig

Förslag: Anmälningsplikt C ska gälla för konvertering av smittförande avfall oavsett var verksamheten bedrivs.

Skälen för förslaget: För att få starta och driva vissa miljöfarliga verksamheter, så kallade C-verksamheter, krävs att verksamheten är anmäld. Vilka verksamheter som är anmälningspliktiga framgår av miljöprövningsförordningen. För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket "anmälningsplikt C" (1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen). Anmälningsplikt C gäller för att på ett sjukhus konvertera smittförande avfall (29 kap. 38 § miljöprövningsförordningen). Konvertering av smittförande avfall sker vanligtvis genom autoklivering, dvs. att man genom hög temperatur och ånga (och ibland tryck) behandlar avfallet i syfte att hindra att smitta förs vidare. Konvertering är alltså en form av avfallsbehandling där syftet är att behandla avfallet så att smittrisen elimineras.

Autoklivering används också för sådant som inte är avfall. Instrument som ska återanvändas kan t.ex. autoklaveras för att eliminera risken för

blodsmitta från skärande eller stickande verktyg. I dessa fall utgör instrumenten inte avfall och verksamheten omfattas därmed inte av 29 kap. miljöprövningsförordningen.

Anmälningsplikten för konverteringen infördes den 1 januari 2017. Bakgrunden var att det rådde osäkerhet om hur verksamheter som konverterade smittförande avfall vid sjukhus skulle prövas, särskilt eftersom sjukhusverksamhet i sig var anmälningspliktig. I vissa fall bedömdes dessa verksamheter som icke tillstånds- eller anmälningspliktiga och i andra fall bedömdes de vara en återvinningsverksamhet. I de fall de betraktades som återvinningsverksamhet omfattades de av den då gällande tillståndsplikten för behandling av farligt avfall som uppkommit i den egna verksamheten och som inte ledde till materialåtervinning. Eftersom anmälningsplikt bedömdes vara en tillräcklig prövningsnivå, infördes en anmälningsplikt för konvertering av smittförande avfall vid sjukhus (29 kap. 38 § miljöprövningsförordningen). Anmälningsplikten var inte begränsad till avfall som uppkommit i den egna verksamheten. Sjukhusen kunde därmed ta emot smittförande avfall från andra enheter eller verksamheter utan begränsning i mängd.

På liknande sätt som innan anmälningsplikten infördes för konvertering vid sjukhus har det nu uppkommit oklarheter kring vilken prövningsnivå som gäller när konvertering sker vid andra verksamheter än sjukhus, t.ex. vid så kallade hygieniska verksamheter där det finns risk för blodsmitta. Eftersom den nuvarande anmälningsplikten är avgränsad till sjukhus, kan tillämpningen av nuvarande regelverk innebära att konvertering som inte sker vid sjukhus behöver tillståndsprövas.

Det bedöms inte finnas någon miljö- eller hälsomässigt motiverad anledning att låta en högre prövningsnivå råda för konvertering av smittförande avfall som sker utanför sjukhus.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) ska medlemsstaterna kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet. Det svenska systemet med anmälningsplikt C är konstruerat så att det uppfyller avfallsdirektivets krav på tillstånd. Avfallsdirektivets krav innebär att det inte är möjligt att ha lägre prövningskrav än anmälningsplikt.

Tillståndsplikten för konvertering av smittförande avfall utanför sjukhus bör alltså avskaffas och ersättas med en anmälningsplikt.

4.2 Materialåtervinning av farligt avfall som uppkommit i egen verksamhet bör vara anmälningspliktig

Förslag: Anmälningsplikt C ska gälla för materialåtervinning av högst 500 ton farligt avfall per kalenderår som har uppkommit i egen verksamhet. Anmälningsplikt ska inte gälla om återvinningen innebär kemisk behandling av avfallet.

Skälen för förslaget: Den 1 januari 2023 upphävdes den särskilda regleringen om anmälnings- och tillståndsplikt för behandling av farligt avfall från egen verksamhet. Förändringarna gjordes som en del i arbetet med att förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Enligt den upphävda regleringen föreskrevs anmälningsplikt C för att återvinna farligt avfall som har uppkommit i egen verksamhet, om mängden avfall var högst 500 ton per kalenderår och behandlingen ledde till materialåtervinning. För annan behandling av farligt avfall från egen verksamhet gällde tillståndsplikt B.

Den nuvarande regleringen innebär att behandling av avfall från egen verksamhet provas på samma sätt som behandling av farligt avfall från externa aktörer. För verksamheter med behandling av avfall från egen verksamhet innebär regleringen i huvudsak att de är tillståndspliktiga. Tillståndsplikt gäller för all yrkesmässig behandling av farligt avfall (29 kap. 71 och 72 § miljöprövningsförfordningen). På så sätt säkerställs att avfallsdirektivets krav är uppfyllda.

För de verksamheter som fick en ändrad prövningsnivå infördes övergångsbestämmelser. Den som bedriver verksamhet som omfattades av anmälningsplikt C får fortsätta verksamheten utan tillstånd till utgången av 2025 (SFS 2024:1314). Om en ansökan om tillstånd har kommit in till tillståndsmyndigheten före utgången av 2025, får verksamheten fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt, om inte tillståndsmyndigheten bestämmer annat. Nu gällande bestämmelser innebär alltså att de aktuella verksamheterna behöva ansöka om tillstånd senast den 31 december 2025.

Vanligtvis skickas farligt avfall för behandling hos externa aktörer. I vissa fall behandlas dock avfallet inom den egna verksamheten, där avfallsslag och behandlingsmetod kan variera. Behandlingen kan minska mängderna och därmed transportbehovet eller göra att avfallet kan återanvändas inom verksamheten. De i många fall miljömässiga fördelarna med att behandla avfallet inom den egna verksamheten gör att tillståndsplikten inte bedöms vara motiverad. I den utsträckning det är förenligt med MKB-direktivet bör därför den anmälningsplikt som tidigare gällde återinföras. Även om anmälningsplikt råder får tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan (9 kap. 6 a § miljöbalken).

De projekt som omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet ska alltid anses medföra betydande miljöpåverkan. De behöver därför omfattas av tillståndsplikt. Den anmälningsplikt som i svensk rätt finns för C-verksamheter motsvarar alltså inte kraven i MKB-direktivet för de verksamheter som redovisas i bilaga 1 till direktivet (jfr artikel 4.1 och 5–10). I fråga om farligt avfall omfattas anläggningar för bortskaffande av farligt avfall genom förbränning, kemisk behandling eller deponering av bilaga 1. I uttrycket bortskaffande inkluderas även återvinning enligt ett avgörande i EU-domstolen (mål C-486/04). Detta skiljer sig från avfallsdirektivet där uttrycket bortskaffande inte inkluderar återvinning. Förbränning eller deponering är inte behandling som kan leda till

materialåtervinning. Det kan däremot kemisk behandling. För att säkerställa ett korrekt genomförande av MKB-direktivet bör kemisk behandling undantas från den föreslagna anmälningsplikten och i stället omfattas av tillståndsplikt.

4.3 Tillståndsplikt för behandling av avfall bör inte gälla om verksamheten redan är anmälningspliktig

Förslag: Tillståndsplikt för behandling av avfall ska inte gälla för en verksamhet som är anmälningspliktig enligt någon annan bestämmelse om behandling av avfall i miljöprövningsförordningen.

Skälen för förslaget: För att säkerställa att all avfallsbehandling är anmälnings- eller tillståndspliktig finns det bestämmelser som innebär att verksamheten är tillståndspliktig om den inte redan är det enligt andra bestämmelser (29 kap. 68, 69, 71 och 72 §§ miljöprövningsförordningen). Ett motsvarande undantag för verksamheter som är anmälningspliktiga enligt andra bestämmelser finns endast i fråga om icke-farligt avfall (29 kap. 68 och 69 §§). För att uppnå den önskade effekten av de övriga ändringarna i promemorian bör tillståndsplikten inte heller gälla för behandling av farligt avfall som är anmälningspliktig enligt andra bestämmelser. Som anges i avsnitt 3 har ett sådant förslag tidigare lämnats av Naturvårdsverket och remitterats.

5 Ikraftträdande

Förslag: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skälen för förslaget: Förslaget innebär att provningsnivån för viss behandling av avfall ändras från tillståndsplikt till anmälningsplikt. Bestämmelserna omfattas av övergångsbestämmelser som upphör att gälla vid utgången av 2025. De föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2026.

6 Konsekvenser

I konsekvensutredningen analyseras och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer av promemorians förslag.

Förslaget att tillståndsplikten inte ska gälla för behandling av farligt avfall som är anmälningspliktig ingår i Naturvårdsverkets rapport Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål som regeringen tidigare har remitterat. Dessa förslag syftar till att verksamheter inte ska vara tillståndspliktiga, om de är anmälningspliktiga enligt andra bestämmelser. Eftersom förslagen tidigare har remitterats beskrivs inte konsekvenserna närmare här.

6.1 Problembeskrivning

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna införa tillståndsplikt för alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall. Kravet har genomförts i miljöprövningsförordningen genom tre olika prövningsnivåer, tillståndsplikt A och B och anmälningsplikt C. Utgångspunkten för att ställa krav på tillstånd eller anmälan är de effekter som verksamheten har på omgivningen (prop. 1997/98:45, Del 1 s. 336). Om effekterna inte bedöms vara så stora att de motiverar tillstånd, bör avfallsbehandlingen i stället omfattas av anmälningsplikt.

Konvertering av smittförande avfall bedöms ha små miljö- och hälsomässiga negativa effekter. Därför är prövningsnivån satt till anmälningsplikt när sådan verksamhet bedrivs på sjukhus. Verksamhetens miljö- och hälsomässiga effekt är emellertid oberoende av inom vilka inrättningar som verksamheten bedrivs. Att konvertering av smittförande avfall som görs inom andra inrättningar kan omfattas av tillståndsplikt innebär därmed att företag och myndigheter behöver lägga resurser på tillståndsprövningar som inte är miljö- och hälsomässigt motiverade.

Även återvinning av mindre mängder farligt avfall som uppstått inom den egna verksamheten bedöms generellt sett ha liten negativ påverkan på omgivningen. Även i detta fall kan nuvarande bestämmelser alltså innebära att verksamheten behöver tillståndsprövas trots att det inte är miljö- och hälsomässigt motiverat.

6.2 Effekter om någon reglering inte kommer till stånd (nollalternativet)

Om regleringen inte ändras kommer verksamheterna att omfattas av tillståndsplikt som inte bedöms vara miljö- och hälsomässigt motiverad, vilket leder till kostnader för såväl myndigheter som berörda företag.

6.3 Alternativa lösningar

Avfallsdirektivets krav på tillståndsplikt innebär att anmälningsplikt är den lägsta provningsnivå som verksamheter som behandlar avfall kan omfattas av. Generellt sett finns det därför inget alternativ till att införa anmälningsplikt för verksamheter som i dag omfattas av tillståndsplikt.

Direktivet tillåter emellertid att medlemsstaterna undantar verksamhetsutövare som återvinner avfall från krav på tillstånd. Dessa verksamheter ska då i stället omfattas av allmänna regler som säkerställer att avfallet behandlas i enlighet med artikel 13 i direktivet. Det innebär att avfallshanteringen ska ske utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur, och utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt. Europeiska kommissionen ska informeras om de allmänna reglerna och verksamhetsutövare som omfattas av dem ska registreras.

Det finns i dag inga svenska allmänna regler i enlighet med direktivets undantagsmöjlighet. Eftersom det är frågan om allmänna regler krävs att de är utformade så att de säkerställer tillräckligt skydd för miljön och människors hälsa i alla situationer. Det gör att kravnivån riskerar att bli för hög i vissa fall. Anmälningsplikten innebär att kravnivån kan anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. En anmälningsplikt bedöms därför vara en lämpligare lösning i detta fall.

6.4 Konsekvenser för berörda aktörer

6.4.1 Antal berörda verksamheter

Hygieniska verksamheter som innebär risk för blodsmitta eller annan smitta från skärande och stickande verktyg ska enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anmälas till kommunerna, som har tillsynsansvaret. Sådan verksamhet är exempelvis tatuering och akupunktur. Anmälningsplikten har ingen koppling till om verksamheten konverterar smittförande avfall och det är okänt i vilken omfattning konvertering sker inom den typen av verksamheter. Samtidigt har verksamheter som konverterar smittförande avfall utanför sjukhusverksamhet hittills inte betraktats som tillståndspliktiga. Sammantaget gör detta att det saknas tillförlitligt underlag om antalet verksamheter som berörs av att anmälningsplikten för konvertering av smittförande avfall utökas till fler inrättningar än sjukhus.

Behandling av farligt avfall som har uppkommit i den egna verksamheten kan avse många olika avfallsslag och behandlingsmetoder. Det är därmed inte en enhetlig grupp av verksamheter som omfattas av förslaget. Åtgärder som vidtas med reningsutrustning och andra skyddsåtgärder som t.ex. användning av oljeavskiljare och luftrenare utgör inte avfallsbehandling och omfattas därför inte av förslaget.

Inom ramen för ett regeringsuppdrag 2015 begärde Naturvårdsverket in uppgifter från kommunerna om anmälda C-verksamheter och sammanställde dessa. Sammanställningen gav en översiktlig bild av hur många C-verksamheter med tillhörande koder som fanns i kommunerna. Enligt sammanställningen hade 149 verksamheter verksamhetskod 90.390

(anmälningsskyldig behandling av farligt avfall som uppkommit inom den egna verksamheten), enligt den då gällande miljöprövningsförordningen. Baserat på dessa uppgifter uppskattas antalet verksamheter i dag till cirka 200 stycken.

6.4.2 Länsstyrelser

Verksamheter som bedriver konvertering av smittförande avfall utanför sjukhus har hittills inte betraktats som tillståndsskyldiga, men frågan har aktualiserats under senare tid. Genom förslaget blir det tydligt att dessa verksamheter inte är tillståndsskyldiga. För länsstyrelserna innebär förslaget i den delen troligen inga större konsekvenser i praktiken, givet hur bestämmelserna har tillämpats hittills.

Även i fråga om verksamheter som behandlar farligt avfall från den egna verksamheten innebär förslaget sannolikt små konsekvenser för länsstyrelserna. De verksamheter som var anmälda den 1 januari 2023 har hittills inte behövt söka tillstånd. I fråga om verksamheter som påbörjats under de senaste två åren innebär förslaget att tillsynen flyttas från länsstyrelsen till kommunen. I vissa fall kan tillsynen redan vara överlämnad till kommunen.

För miljöprövningsdelegationerna innebär förslaget att planerade verksamheter inte kommer att behöva tillståndsprövas. Med utgångspunkt i antalet anmälda verksamheter 2015 uppskattas antalet prövningar i hela landet minska med 10–20 stycken årligen.

6.4.3 Kommuner

Handläggningen av anmälan om konvertering av smittförande avfall bedöms vara förhållandevis enkel. Det gäller i synnerhet så kallade hygieniska verksamheter som redan är anmälda och där kommunens tillsyn av konverteringen bör kunna samordnas med den tillsyn av verksamheten som kommunen redan bedriver.

I fråga om behandling av farligt avfall som uppstått i den egna verksamheten innebär förslaget enbart mindre förändringar för kommunerna. De verksamheter som var anmälda den 1 januari 2023 har hittills inte behövt söka tillstånd och behöver inte förnya sin anmälan. Verksamheter som har påbörjats efter den 1 januari 2023 och därmed har tillståndsprövats kommer att fortsatt kunna bedrivas i enlighet med tillståndet utan att någon anmälan behöver göras (jfr 9 kap 6 b § miljöbalken). Däremot kommer anmälan av nya, planerade verksamheter att behöva hanteras av kommunerna. Antalet anmälningar uppskattas till 10–20 stycken årligen sett till hela landet.

Den årliga tillsynen prioriteras och bedrivs utifrån behov och inte utifrån om en verksamhet är anmälningsskyldig eller inte. Behovet av tillsyn över verksamheter som konverterar avfall är sannolikt lågt och inte nämnvärt högre än behovet av tillsyn över verksamheter som konverterar annat än avfall. Hur mycket resurser som tillsynsmyndigheten behöver lägga på tillsynen av de berörda verksamheterna, utöver att hantera anmälan, är

därför svårt att förutse. Oavsett omfattningen kan tillsynen finansieras genom avgifter som kommunerna får besluta.

6.4.4 Domstolar

Miljöprövningsdelegationens beslut om tillstånd kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Beslut som kommunen fattar avseende en anmälningsskyldig verksamhet kan överklagas till länsstyrelsen och därefter vidare till mark- och miljödomstolen. Förslaget skulle kunna leda till att marginellt färre ärenden når mark- och miljödomstolarna i och med att dessa blir tredje i stället för andra instans.

6.4.5 Företag

Eftersom frågan om tillståndsskyldighet har väckts under senare tid är det sannolikt få, eller inga, företag som har tillståndsprövats enbart på grund av konverteringen av smittförande avfall. Förslaget innebär att det blir tydligt att konvertering av smittförande avfall inte är tillståndsskyldig verksamhet, oavsett var den bedrivs. Det innebär att de kostnader som är förknippade med tillståndsprövningar undviks, även om kostnaden för en tillståndsprövning i detta fall bör vara betydligt lägre än i normalfallet. I det fall konverteringen sker inom hygienisk verksamhet bör anmälan och kommunens tillsyn kunna samordnas med den tillsyn av verksamheten i övrigt som kommunen bedriver, vilket också kan förväntas återspeglas i den tillsynsavgift som företagen betalar.

I fråga om behandling av farligt avfall som uppkommit i egen verksamhet innebär förslaget att de verksamheter som enligt gällande bestämmelser behöver lämna in en tillståndsansökan senast den 31 december 2025 i stället kan fortsätta bedriva verksamheten utan tillståndsprövning. Även här innebär det att de kostnader som är förknippade med en tillståndsprövning undviks.

6.5 Statsfinansiella konsekvenser

Förslaget bedöms minska resursbehovet hos länsstyrelserna, om än marginellt sett till deras totala prövnings- och tillsynsverksamhet. Eftersom finansieringen av länsstyrelsernas prövning och tillsyn sker genom avgifter, kommer statens intäkter att minska i motsvarande grad. Kommunernas handläggning av anmälan och tillsynen av anmälningsskyldiga anläggningar finansieras genom avgifter som kommunerna själva beslutar.

6.6 Miljömässiga konsekvenser

Även om anmälningsskyldighet råder får tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Förslaget bedöms därmed inte leda till några direkta miljömässiga konsekvenser.

6.7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

6.8 Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser

Det finns ett visst behov av informationsinsatser riktade till tillsynsmyndigheterna från Naturvårdsverkets sida. Information till berörda verksamhetsutövare kan sedan lämnas inom ramen för tillsynsmyndigheternas tillsyn.

6.9 Hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas

Någon särskild utvärdering av förslagets konsekvenser är inte planerad. En utvärdering bör i stället göras inom ramen för en eventuell större översyn av miljöprövningsförordningens indelning i tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter.



§ 140

Motion (L) bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen

Ärendenr 2023/1708-1.1.1.5

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att bifalla motionens första, andra och fjärde punkt och avslå motionens tredje punkt.

Sammanfattning av ärendet

Thomas Söderström (L), Ylva Mjördell (L), Fredrik Hjalte (L), Martin Forss (L) och Sabina Asraf (L) har lämnat in en motion om att bekämpa fördomar och antisemitismen. Kommunfullmäktige beslutade 2023-12-18 § 258 att motionen får ställas och överlämnas till kommunstyrelsen för beredning.

Motionen föreslår följande:

1. Gruppen judar får ett ökat fokus i kommunens nationella minoritetsarbete för att bekämpa antisemitism i Luleå.
2. Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för våra medborgare.
3. Skolan i Luleå inför minoritetsvecka i matsalen med maträtter till lunch från de nationella minoriteterna.
4. När kommunen köper in fikabröd i samtliga verksamheter inkluderar våra minoriteters matkultur/fikakultur som variation någon gång per år för att på ett lätttsamt sätt närma oss varandra.

Då motionen berör flera nämnders verksamhetsområden har arbetsmarknads- och gymnasienämnden, barn- och utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden yttrat sig över de delar av motionen som respektive nämnd anser sig vara berörd av. Kommunstyrelseförvaltningen har i dialog med infrastruktur- och serviceförvaltningen svarat på punkt 4.

Kommunstyrelseförvaltningens sammantagna förslag är att kommunfullmäktige beslutar att bifalla motionen första, andra och fjärde punkt och avslå motionens tredje punkt.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunfullmäktige besluta att bifalla motionens första, andra och fjärde punkt och avslå motionens tredje punkt.

**Sammanträdet**

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Motivering till kommunstyrelseförvaltningens bedömning av motionens förslag:

Gruppen judar får ett ökat fokus i kommunens nationella minoritetsarbete för att bekämpa antisemitism i Luleå.

Arbetsmarknads- och gymnasienämnden har 2024-12-17 § 130, och barn- och utbildningsnämnden, 2024-12-18 § 156 har beslutat rekommendera kommunfullmäktige att bifalla motionens första punkt.

Kommunstyrelseförvaltningens yttrande

Kommunstyrelseförvaltningen rekommenderar kommunfullmäktige att bifalla motionens första punkt.

Kommunstyrelseförvaltningen delar nämndernas bedömning och föreslår ökad fokus genom att tilldela resurser för detta ändamål. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att innehåll och kostnader för ett kompetenslyft behöver utredas för att genomföra punkt 1 i motionen.

Judarna är en av Sveriges fem nationella minoriteter och deras språk och kultur är en del av vårt gemensamma svenska kulturarv. Judar i Luleå lever idag anonymt på grund av den ökande antisemitismen i vårt samhälle. I motionen beskriver Liberalerna att bästa sättet att möta fördomar, hat och att bekämpa antisemitismen är genom kunskap.

Ökad fokus på judiska frågor i kommunens verksamheter förutsätter att det finns finansiering bland annat för personalens kompetenslyft. Det finns stor okunskap om judisk historia och judiskt liv i Sverige, vilket är viktigt att åtgärda. Kommunens personal behöver utbildas om svensk-judisk historia, kultur och traditioner. Kunskapslyftet är en förutsättning för att kunna synliggöra och sprida kunskapen vidare till barn, unga och allmänheten. Det behövs medel för att bjuda in föreläsare och ordna utbildningar och workshops, till exempel i samarbete med Forum för levande historia och språkcentrum för jiddisch.



Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för våra medborgare.

Kultur- och fritidsnämnden har 2025-02-19 § 17 beslutat att rekommendera kommunfullmäktige att bifalla motionens andra punkt.

Kommunstyrelseförvaltningens yttrande

Kommunstyrelseförvaltningen rekommenderar kommunfullmäktige att bifalla motionens andra punkt.

Kommunstyrelseförvaltningen välkomnar kultur- och fritidsnämndens ambition att etablera en återkommande minoritetsvecka inom sin verksamhet som ett viktigt steg för att synliggöra och stärka de nationella minoriteterna.

Kultur- och fritidsnämnden har föreslagit att en årlig minoritetsvecka införs som en bred satsning riktad till allmänheten. Syftet med veckan är att synliggöra och stärka de nationella minoriteternas kultur, språk och rättigheter genom olika aktiviteter, arrangemang och informationsinsatser. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att kultur- och fritidsförvaltningens verksamheter är särskilt väl lämpade att genomföra en sådan satsning, då de har en naturlig kontakt med en bred och varierad allmänhet genom bibliotek, fritidsgårdar, idrotts- och föreningsliv samt offentliga evenemang. Dessa arenor erbjuder goda möjligheter att nå ut till invånare i alla åldrar och från olika delar av kommunen.

Sammantaget bedömer kommunstyrelseförvaltningen att en minoritetsvecka inom kultur- och fritidsförvaltningens verksamheter är ett välkommet initiativ som kompletterar det långsiktiga och strategiska arbete som redan bedrivs inom förskola och skola. Genom att nå (rikta sig till) olika målgrupper – barn och unga inom utbildningssektorn respektive allmänheten inom kultur- och fritidssektorn – bidrar de båda initiativen till att stärka kommunens samlade arbete för nationella minoriteter.

Med hänsyn till de olika perspektiv som finns inom kommunens verksamheter ser kommunstyrelseförvaltningen inget behov av att samordna minoritetsveckan centralt. I stället bör respektive förvaltning fortsatt ges möjlighet att utveckla sitt arbete med nationella minoriteter utifrån sina verksamhetsområden och målgrupper.

Skolan i Luleå inför minoritetsvecka i matsalen med maträtter till lunch från de nationella minoriteterna.

Arbetsmarknads- och gymnasienämnden har 2024-12-17 § 130, och barn- och utbildningsnämnden, 2024-12-18 § 156 har beslutat rekommendera kommunfullmäktige att avslå motionens tredje punkt.

*Kommunstyrelseförvaltningens yttrande*

Kommunstyrelseförvaltningen rekommenderar kommunfullmäktige att avslå motionens tredje punkt.

Arbetsmarknads- och gymnasienämnden samt barn- och utbildningsnämnden skriver att måltiderna redan är ett prioriterat utvecklingsområde och dessa aktiviteter är inte knutna till en speciell vecka utan kan infalla när som helst på skolåret och med fördel i samarbete med undervisningen i skolan eller på respektive minoritets högtidsdagar. Kommunstyrelseförvaltningen delar nämndernas bedömning i denna del.

När kommunen köper in fikabröd i samtliga verksamheter inkluderar våra minoriteters matkultur/fikakultur som variation någon gång per år för att på ett lätt samt sätt närma oss varandra.

Kommunstyrelseförvaltningens yttrande

Kommunstyrelseförvaltningen rekommenderar kommunfullmäktige att bifalla motionens fjärde punkt.

Det råder stora variationer i förekomsten av fikabröd inom kommunens olika verksamheter, vilket gör det svårt att detaljstyra inköpen. Inköp av fikabröd sker genom direktupphandling och styrs av varje enskild verksamhet. För att stödja motionens intentioner kan kommunstyrelseförvaltningen ge rekommendationer och föreslå leverantörer som erbjuder en mix av traditionella och kulturellt varierade fikabröd.

Dialog

Dialog är genomfört med arbetsmarknads- och utbildningsförvaltning, kultur- och fritidsförvaltning, infrastruktur- och serviceförvaltning, enheten inköp inom kommunstyrelseförvaltning samt med representanten för det judiska föräldranätverket i Luleå.



Beslutsunderlag

- Motion (L) avseende bekämpa fördomarna, bekämpa antisemitismen, KLF Hid: 2023.8634
- Arbetsmarknads- och gymnasienämndens beslut 2024-12-17 § 130, KLF Hid: 2024.12422
- Barn- och utbildningsnämndens beslut 2024-12-18 § 156, KLF Hid: 2024.12520
- Kultur- och fritidsnämndens beslut 2025-02-19 § 17, KLF Hid: 2025.2154
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande motion (L) bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen, KLF Hid: 2025.9330



§ 156

Motion (L) avseende bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen

Ärendenr 2024/404-1.1.1.5

Barn- och utbildningsnämndens beslut

Barn- och utbildningsnämnden beslutar rekommendera kommunfullmäktige att bifalla motionens första punkt och avslå motionens tredje punkt.

Reservationer

Fredrik Hjalte (L), Nicklas Kemppainen (KD) och Arvid Persson (M) reserverar sig mot beslutet.

Sammanfattning av ärendet

Thomas Söderström (L), Ylva Mjärdell (L), Fredrik Hjalte (L), Martin Forss (L) och Sabina Asraf (L) har lämnat in en motion om att bekämpa fördomar och antisemitismen. Kommunfullmäktige beslutade 2023-12-18 § 258 att motionen får ställas och överlämnas till kommunstyrelsen för beredning.

Liberalerna i Luleå presenterar i motionen olika förslag till aktiviteter för Luleå kommun att genomföra kring minoriteter samt yrkanden som Liberalerna anser att kommunfullmäktige behöver ta ställning till. I motionen beskriver Liberalerna en utveckling av antisemitism som på grund av världsläget eskalerat och hur kommunen kan lyfta fram de nationella minoriteterna med ett speciellt fokus på gruppen judar genom en rad olika insatser.

Liberalerna föreslår kommunfullmäktige besluta att:

1. Gruppen judar får ett ökat fokus i kommunens nationella minoritetsarbete för att bekämpa antisemitismen i Luleå.
2. Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för våra medborgare.
3. Skolan i Luleå inför minoritetsvecka i matsalen med maträtter till lunch från de nationella minoriteterna.
4. När kommunen köper in fikabröd i samtliga verksamheter inkluderar våra minoriteters matkultur/fikakultur som variation någon gång per år för att på ett lätttsamt sätt närma oss varandra.



Handläggning av motionen samordnas av kommunstyrelseförvaltningen och punkter 1 och 3 härleds till arbetsmarknads- och gymnasienämnden samt barn- och utbildningsnämnden.

Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen har föreslagit barn- och utbildningsnämnden besluta rekommendera kommunfullmäktige att avslå motionens första punkt och tredje punkt. Detta då att-satsernas syften redan beaktas i den befintliga visionen för nationella minoriteter med tillhörande handlingsplan.

Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott har 2024-12-04 § 85 föreslagit barn- och utbildningsnämnden besluta att rekommendera kommunfullmäktige att bifalla motionens första punkt och avslå motionens tredje punkt. Sana Suljanovic (M) reserverade sig mot beslutet.

Sammanträdet

Fredrik Hjalte (L), Nicklas Kemppainen (KD) och Arvid Persson (M) föreslår att bifalla motionens första punkt och motionens tredje punkt.

Ordföranden (S), Maria Müller (S), Kevin Thomassen (S), Linnea Öberg (S), Emma Pakkala (S), Ulf Nyström (S), Anna Tannersjö (MP), Jenny Josefsson (V), Jan-Anders Perdahl (V), Thomas Larsson (SD) och Malin Viklund (C) föreslår bifalla arbetsutskottets förslag.

Protokollsanteckning

Fredrik Hjalte (L), Nicklas Kemppainen (KD) och Arvid Persson (M) önskar att via en protokollsanteckning klargöra att deras respektive reservation i ärendet hänvisas till att motionens tredje punkt avslås.

Beslutsgång

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag och Fredrik Hjalte med fleras förslag mot varandra och finner att barn- och utbildningsnämnden bifaller arbetsutskottets förslag.

Beskrivning av ärendet

Ett nuvarande prioriterat utvecklingsområde inom Resurscentrum är att Resurscentrum måltider tillvaratar de nationella minoriteternas rättigheter och bidrar till kommunens arbete för social hållbarhet. Utvecklingsområdet grundar sig på visionen för nationella minoriteter som omarbetades våren 2023. Utvecklingsområdet för verksamheten måltider skrivs fram i kvalitetsarbetet som uppdrag för cheferna enligt nedan:



- Måltider ska även stärka och synliggöra Sveriges nationella minoriteter i sin verksamhet.
- Måltidscheferna planerar och genomför aktiviteter som synliggör de nationella minoriteterna matkulturer.
- Vi tillvaratar de nationella minoriteternas rättigheter och bidrar till kommunens arbete för social hållbarhet.

Dessa aktiviteter är inte knutna till en speciell vecka utan kan infalla när helst på skolåret och med fördel i samarbete med undervisningen i skolan eller på respektive minoritets högtidsdag. Ett tillitsbaserat förhållningssätt där verksamheten nära kan påverka det som bäst passar in och samtidigt erhålla bästa utveckling för respektive enhet.

Inom den omarbetade visionens handlingsplan står att läsa att "de romska och judiska frågorna tar likvärdig plats som de andra minoriteterna i Arbetsmarknads och utbildningsförvaltningens stödinsatser, inspirerande material och aktiviteter samt i kompetensutveckling och planering." Utifrån detta ser förvaltningen att visionen bör fortsätta vara vägledande för arbetet.

Även Resurscentrum Kulturskola har ett särskilt uppdrag inom minoritetsfrågan. Kulturskolan spelar en viktig roll i minoriteters hälsa genom att vara ett forum för deras identitet och sammanhang. Samverkan mellan metodutvecklare och Kulturskolan har lett till nya fördjupade samarbeten och kunskap inom verksamheten. Kulturskolan kommer under året uppmärksamma minoriteternas högtidsdagar samt utveckla befintligt program samt se över programutbudet som erbjuds barn och elever.

Med anledning av att förvaltningen har en vision och handlingsplan för arbetet med nationella minoriteter föreslår förvaltningen att avslå motionens första punkt och tredje punkt. Motionens ambitioner och syfte bedöms omhändertas i den redan beslutade visionen med handlingsplan. Inom Resurscentrum måltider är arbetet med att synliggöra de nationella minoriteterna genom skolans måltider i full gång och kunskapshöjning inom minoriteten judar kan även det omhändertas inom visionen. Därtill har även Kulturskolan ett särskilt fokus på minoritetsfrågan.

Dialog

Metodutvecklare inom nationella minoriteter har fört samtal med skolformerna grundskola och gymnasium. Utvecklingsledare inom grundskolan och gymnasieskolan har också inhämtat aktuell status i frågan hos rektorerna. Dialog har även förts med enhetschefer inom måltider samt utvecklingsledare i Resurscentrum.



Beslutsunderlag

- Motion (L) bekämpa fördomarna bekämpa antisemitismen, BUF Hid: 2024.1978
- Kommunfullmäktiges beslut 2023-12-18 § 258 - Anmälan av motion (L) bekämpa fördomar bekämpa antisemitismen, BUF Hid: 2024.1977
- Plan för arbete med nationella minoriteter, BUF Hid: 2024.2134
- Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningens förslag avseende motion (L) avseende bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen, BUF Hid: 2024.2133
- Presentation - Motion (L) bekämpa fördomar och antisemitism, BUF Hid: 2024.2382

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Metodutvecklare nationella minoriteter



§ 130

Motion (L) avseende bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen

Ärendenr 2024/258-1.1.1.5

Arbetsmarknads- och gymnasienämndens beslut

Arbetsmarknads- och gymnasienämnden beslutar rekommendera kommunfullmäktige att bifalla motionens första punkt och avslå motionens tredje punkt.

Reservationer

Thomas Söderström (L), Dag Elias Sundberg (M) och Sara Önnby Nordström (KD) reserverar sig mot beslutet.

Sammanfattning av ärendet

Thomas Söderström (L), Ylva Mjördell (L), Fredrik Hjalte (L), Martin Forss (L) och Sabina Asraf (L) har lämnat in en motion om att bekämpa fördomar och antisemitismen. Kommunfullmäktige beslutade 2023-12-18 § 258 att motionen får ställas och överlämnas till kommunstyrelsen för beredning.

Liberalerna i Luleå presenterar i motionen olika förslag till aktiviteter för Luleå kommun att genomföra kring minoriteter samt yrkanden som Liberalerna anser att kommunfullmäktige behöver ta ställning till. I motionen beskriver Liberalerna en utveckling av antisemitism som på grund av världsläget eskalerat och hur kommunen kan lyfta fram de nationella minoriteterna med ett speciellt fokus på gruppen judar genom en rad olika insatser.

Liberalerna föreslår kommunfullmäktige besluta att:

1. Gruppen judar får ett ökat fokus i kommunens nationella minoritetsarbete för att bekämpa antisemitismen i Luleå.
2. Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för våra medborgare.
3. Skolan i Luleå inför minoritetsvecka i matsalen med maträtter till lunch från de nationella minoriteterna.
4. När kommunen köper in fikabröd i samtliga verksamheter inkluderar våra minoriteters matkultur/fikakultur som variation någon gång per år för att på ett lätttsamt sätt närma oss varandra.



Handläggning av motionen samordnas av kommunstyrelseförvaltningen och punkter 1 och 3 härleds till arbetsmarknads- och gymnasienämnden samt barn- och utbildningsnämnden.

Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen har föreslagit arbetsmarknads- och gymnasienämnden besluta rekommendera kommunfullmäktige att avslå motionens första punkt och tredje punkt. Detta då att-satsernas syften redan beaktas i den befintliga visionen för nationella minoriteter med tillhörande handlingsplan.

Arbetsmarknads- och gymnasienämndens arbetsutskott har 2024-12-03 § 16 föreslagit arbetsmarknads- och gymnasienämnden besluta att rekommendera kommunfullmäktige att bifalla motionens första punkt och avslå motionens tredje punkt. Thomas Söderström (L) och Dag Elias Sundberg (M) reserverade sig mot beslutet.

Sammanträdet

Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen föredrar ärendet.

Thomas Söderström (L), Dag Elias Sundberg (M) och Sara Önnby Nordström (KD) föreslår att bifalla motionens första punkt och motionens tredje punkt.

Oskar Leinonen (S), Carina Diaz (V) och Ilkka Isaksson (SD) föreslår bifalla arbetsutskottets förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag och Thomas Söderström med fle-
ras förslag mot varandra och finner att arbetsmarknads- och gymnasienäm-
nden bifaller arbetsutskottets förslag.

Beskrivning av ärendet

Ett nuvarande prioriterat utvecklingsområde inom Resurscentrum är att Re-
surscentrum måltider tillvaratar de nationella minoriteternas rättigheter och
bidrar till kommunens arbete för social hållbarhet. Utvecklingsområdet grun-
dar sig på visionen för nationella minoriteter som omarbetades våren 2023.
Utvecklingsområdet för verksamheten måltider skrivs fram i kvalitetsarbetet
som uppdrag för cheferna enligt nedan:

- Måltider ska även stärka och synliggöra Sveriges nationella minoriteter i sin verksamhet.
- Måltidscheferna planerar och genomför aktiviteter som synliggör de nationella minoriteterna matkulturer.



- Vi tillvaratar de nationella minoriteternas rättigheter och bidrar till kommunens arbete för social hållbarhet.

Dessa aktiviteter är inte knutna till en speciell vecka utan kan infalla när helst på skolåret och med fördel i samarbete med undervisningen i skolan eller på respektive minoritets högtidsdag. Ett tillitsbaserat förhållningssätt där verksamheten nära kan påverka det som bäst passar in och samtidigt erhålla bästa utveckling för respektive enhet.

Inom den omarbetade visionens handlingsplan står att läsa att "de romska och judiska frågorna tar likvärdig plats som de andra minoriteterna i arbetsmarknads och utbildningsförvaltningens stödinsatser, inspirerande material och aktiviteter samt i kompetensutveckling och planering." Utifrån detta ser förvaltningen att visionen bör fortsätta vara vägledande för arbetet.

Även Resurscentrum Kulturskola har ett särskilt uppdrag inom minoritetsfrågan. Kulturskolan spelar en viktig roll i minoriteters hälsa genom att vara ett forum för deras identitet och sammanhang. Samverkan mellan metodutvecklare och Kulturskolan har lett till nya fördjupade samarbeten och kunskap inom verksamheten. Kulturskolan kommer under året uppmärksamma minoriteternas högtidsdagar samt utveckla befintligt program samt se över programutbudet som erbjuds barn och elever.

Med anledning av att förvaltningen har en vision och handlingsplan för arbetet med nationella minoriteter föreslår förvaltningen att avslå motionens första punkt och tredje punkt. Motionens ambitioner och syfte bedöms omhändertas i den redan beslutade visionen med handlingsplan. Inom Resurscentrum måltider är arbetet med att synliggöra de nationella minoriteterna genom skolans måltider i full gång och kunskapshöjning inom minoriteten judar kan även det omhändertas inom visionen. Därtill har även Kulturskolan ett särskilt fokus på minoritetsfrågan.

Dialog

Metodutvecklare inom nationella minoriteter har fört samtal med skolformerna grundskola och gymnasium. Utvecklingsledare inom grundskolan och gymnasieskolan har också inhämtat aktuell status i frågan hos rektorerna. Dialog har även förts med enhetschefer inom måltider samt utvecklingsledare i Resurscentrum.

**Beslutsunderlag**

- Motion (L) bekämpa fördomarna, bekämpa antisemitismen, AGN Hid: 2024.725
- Kommunfullmäktiges beslut 2023-12-18 § 258 Anmälan av motion (L) bekämpa fördomar bekämpa antisemitismen, AGN Hid: 2024.726
- Plan för arbete med nationella minoriteter, AGN Hid: 2024.843
- Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningens förslag avseende motion (L) om att bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen, AGN Hid: 2024.842
- Arbetsmarknads- och gymnasienämndens arbetsutskotts beslut 2024-12-03 § 16, AGN Hid: 2024.867
- Presentation - Motion (L) avseende bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen, AGN Hid: 2024.1084

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige

Metodutvecklare nationella minoriteter



§ 17

Motion (L) Bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen

Ärendenr 2024/435-1.1.1.5

Kultur- och fritidsnämndens beslut

Kultur- och fritidsnämnden beslutar rekommendera kommunfullmäktige besluta att bifalla motionens andra punkt om att Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för Luleås medborgare från kommunens verksamheter.

Reservation

Joas Funck (SD) reserverar sig mot beslutet.

Sammanfattning av ärendet

Thomas Söderström (L), Ylva Mjärdell (L), Fredrik Hjalte (L), Martin Forss (L) och Sabina Asraf (L) har lämnat in en motion om att bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen. Kommunfullmäktige beslutade 2023-12-18 § 258 att motionen får ställas och överlämnas till kommunstyrelsen för beredning.

Liberalerna i Luleå presenterar i motionen olika förslag till aktiviteter för Luleå kommun att genomföra kring minoriteter samt yrkanden som Liberalerna anser att kommunfullmäktige behöver ta ställning till. I motionen beskriver Liberalerna en utveckling av antisemitism som på grund av världsläget eskalerat och hur kommunen kan lyfta fram de nationella minoriteterna med ett speciellt fokus på gruppen judar genom en rad olika insatser.

Liberalerna föreslår kommunfullmäktige besluta att:

1. Gruppen judar får ett ökat fokus i kommunens nationella minoritetsarbete för att bekämpa antisemitismen i Luleå.
2. Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för våra medborgare.
3. Skolan i Luleå inför minoritetsvecka i matsalen med maträtter till lunch från de nationella minoriteterna.
4. När kommunen köper in fikabröd i samtliga verksamheter inkluderar våra minoriteters matkultur/fikakultur som variation någon gång per år för att på ett lättsamt sätt närma oss varandra.



Handläggning av motionen samordnas av kommunstyrelseförvaltningen och punkt 2 härleds till kultur- och fritidsnämnden.

Kultur- och fritidsförvaltningen förordar att minoritetsveckan samordnas centralt på kommunledningsförvaltningen. Motiveringen är att folkbiblioteksverksamheten i Luleå kommun ytterst styrs av Bibliotekslagen (SFS 2013:801). Lagen slår fast att de nationella minoriteterna är en av folkbibliotekens prioriterade målgrupper.

Från och med 2010 gäller också lagstiftningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, även benämnd som minoritetslagen, inkl. förordningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Lagen hänvisar till språklagen som syftar bland annat till att värna svenskan och den språkliga mångfalden i Sverige samt den enskildes tillgång till språk. Språklagen anger att svenska är huvudspråk i Sverige, att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska, och att det allmänna ska skydda och främja de nationella minoritetsspråken.

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ger de fem nationella minoriteterna ett grundskydd som bland annat innebär att de nationella minoritetsspråken ska främjas och skyddas samtidigt som kulturen ska utvecklas och bevaras. De fem nationella minoriteterna ska också ha inflytande i frågor som berör dem och det ska helst ske genom samråd, det gäller särskilt i sammanhang kring minoritetspolitiska områden som rör användandet av ekonomiska resurser. Enligt Luleå kommuns biblioteksplan (2021-2025) ska folkbiblioteken:

- Skapa förutsättningar för alla att ta del av läsfrämjande aktiviteter och litteratur oavsett funktionsnedsättning och språkbakgrund.
- Verka för kontakt mellan olika kulturer och en kulturell mångfald för en demokratisk samhällsutveckling.
- Arbeta inkluderande mot personer med funktionsnedsättning, personer med annat modersmål än svenska och personer som tillhör en nationell minoritet.

Med grunden i de olika lagarna samt biblioteksplan arbetar folkbiblioteken redan med revitalisering av minoritetsspråken. Biblioteken jobbar läsfrämjande genom att synliggöra och tillgängliggöra litteratur och stötta språkbärare av minoritetsspråk.

Exempel på aktiviteter som biblioteken redan gör:



- Rumslig gestaltning och skyltning, i bibliotekslokalerna synliggörs minoritetsspråk med flaggor/skyltar utifrån varje biblioteks förutsättningar.
- Aktiviteter med språk som grund (skrivarverkstäder och högläsning)
- Kompletterande stöd till förälder som kanske inte själv talar språket men vill att barnen lär sig det.
- Förmedlar information och kunskap till föräldrar om fördelar med flerspråkighet.
- Undersöker och testar olika vägar till samarbeten/samverkan med aktörer som har en koppling till minoritetsspråk.
- I den mån det är möjligt, strävar efter en dialog med målgrupper för att utforma aktiviteter och programverksamhet efter målgruppers önskemål och behov, verkar uppsökande mot målgrupperna för att uppmuntra till delaktighet i biblioteksverksamheten.
- Exempel på befintliga samverkanspartners: Resurscentrum för litteratur, Samordnare för minoritetsspråk, metodutvecklare för flerspråkighet vid Resurscentrum, Modersmålslärare, Polarbibblo.
- Gåvoboken "Barnens första språk" på flera språk än just svenska.
- Ett mediebestånd som innefattar många språk.
- Uppmärksammar de olika nationella minoriteterna under året (skyltning/information/exponering).
- Strävar efter att nå ut till fler personer som använder eller vill använda minoritetsspråk.
- Att visa, vägleda och informera om litteratur på minoritetsspråk är grundläggande för personalen och ingår i det dagliga arbetet. Införandet av en minoritetsspråkvecka på bred front i fler verksamheter än bara biblioteken kan främja och utöka samverkan med olika representanter för språkgrupper.

Införandet av en minoritetsspråkvecka på bred front i fler verksamheter än bara biblioteken kan främja och utöka samverkan med olika representanter för språkgrupper.

Här är exempel på vad som gjordes under 2024:

- Interaktiv utställning på Stadsbiblioteket från Sveriges museum om förintelsen. Utställningen "Dimensions in Testimony" var en stor utställning om överlevare från förintelsen. En utställning i dokumentationsform där det var möjligt att samtala med överlevande från Förintelsen. Strukturerade djupintervjuer hade filmats med avancerad videoteknik och sedan gjorts interaktivt med hjälp av ett system baserat på AI. I utställningen kunde besökaren ställa frågor till överlevande och få svar i realtid.
- Sagostunder på minoritetsspråken.



- Barnsöndag på Kulturens hus med tema nationella minoriteter den 27 april.
- Förintelsens minnesdag årligen den 27 januari uppmärksammas alltid på biblioteken tex med extra skyltning, utställningar och ev. föreläsningar eller webbsändningar. Initiativ som även synliggörs i sociala medier.

Kultur- och fritidsnämndens arbetsutskott har 2025-02-03 § 9 föreslagit kultur- och fritidsnämnden besluta rekommendera kommunfullmäktige besluta att bifalla motionens andra punkt om att Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för Luleås medborgare från kommunens verksamheter.

Sammanträdet

Kultur- och fritidsförvaltningen föredrar ärendet.

Thomas Olofsson (L) föreslår bifalla arbetsutskottets förslag.

Joas Funck (SD) föreslår avslå motionen.

Beslutsgång

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag och Joas Funcks förslag mot varandra och finner att kultur- och fritidsnämnden bifaller arbetsutskottets förslag.

Dialog

Biblioteket har kontinuerligt dialog och samverkan med minoritetsgrupper.

Beslutsunderlag

- Motion (L) bekämpa fördomarna bekämpa antisemitismen, KLF Hid: 2023.8634
- Kultur- och fritidsförvaltningens förslag till beslut avseende motion (L) bekämpa fördomarna bekämpa antisemitismen, KFF Hid: 2025.143
- Kultur- och fritidsnämndens arbetsutskotts beslut 2025-02-03 § 9, KFF Hid: 2025.171

Beslutet skickas till

Kommunfullmäktige



Bekämpa fördomar, bekämpa antisemitismen

Den judiska gruppen i Sverige fick, genom riksdagsbeslut år 1999, statusen som nationell minoritet enligt Europarådets konvention om historiska minoritetsfolk. Minoritetspolitiken omfattar frågor om skydd och stöd för de nationella minoriteterna och de historiska minoritetsspråken och syftar till att stärka de nationella minoriteterna och ge det stöd som krävs för att deras språk ska hållas levande. De nationella minoriteternas språk och kultur är en del av vårt gemensamma svenska kulturarv. Att stärka skyddet av de nationella minoriteterna är en del av Sveriges arbete med att värna om de mänskliga rättigheterna.

Idag finns omkring 15 000 - 20 000 judar i Sverige, varav ca 6 000 är medlemmar i någon judisk församling.

Luleå kommun aspirerar och arbetar för att vara en kärleksfull och inkluderande kommun öppen för alla, det är något vi i Liberalerna står bakom till 100% och är väldigt stolta över. Vi vill välkomna alla till vår kommun avsett vem du är, var du kommer ifrån, vilken hudfärg du har, din sexuella läggning eller vilken gud du tror på, alla ska känna sig trygga och inkluderade i Luleå.

För att kunna välkomna alla i en tid då fördomar, hot och hat sprids alltmer mot våra minoriteter och just nu alltmer mot Judar så måste vi i Luleå växla upp arbetet och öka kunskapen mellan varandra för att få ner tonläget och öka förståelsen. Politiken behöver visa vägen till sans och balans.

Konflikten i mellanöstern har på nytt blåst liv i en ökad antisemitism i vårt samhälle, även i Luleå. För oss är det totalt oacceptabelt att judar som bor i Sverige utsätts för ökat våld på grund av dessa händelser. I Luleå ska man kunna leva utan att känna sig förföljd och utan att bli hatad.

Vi har alla ett ansvar för att stå upp mot hat och hot som vi ser i vårt samhälle.

Den ökande antisemitismen utgör ett reellt hot mot judar i Luleå och i Sverige, men det är också ett hot mot vårt öppna samhälle, vår demokrati och dess grundläggande värderingar.

Det är viktigt att förstå att många judar lever idag anonymt. Att leva öppet som jude är svårt i dagens samhälle men det betyder också att vi alla utan att vi vet om det möter judar i våra dagliga kontakter. Utöver våra idag etablerade lulebor med judiskt påbrå möts vi på sociala medier, vi möts i videokonferenser både privat och i jobbet, under resan både inom och utom landet.

Vi träffar studenter från LTU med judiskt påbrå både från Sverige men likväl utbytesstudenter, gästforskare/doktorander, professorer m.fl.

Antalet gästarbetare ökar i Luleå i och med den gröna omställningen och även här behöver minoritetsaspekten för gruppen judar omhändertas.

Det bästa sättet att möta fördomar, att möta hat och att bekämpa antisemitismen är genom kunskap. Vi i Liberalerna Luleå ser därför ett behov att tillföra mer kunskap/upplysning till allmänheten och ge judarna en röst i Luleå kommun.

Liberalerna Luleå har ett stort engagemang kring våra minoriteter och har tidigare lagt förslag och interpellationer kring minoritetsarbetet. I denna motion presenterar vi ett smörgåsbord av förslag vi ser kan bidra till en ökad förståelse för både gruppen judar och för alla våra minoriteter. Det finns mycket man kan göra och därför redovisar vi några av våra förslag nedan för kommunen samt några skarpa yrkanden som vi anser att kommunfullmäktige behöver ta ställning till.

Hela vår intention med denna motion är att väcka upp hela minoritetsarbetet och just nu lägga ett extra fokus på gruppen judar.

*Bibliotek kan ha minoritetsvecka för att uppmärksamma författare med ursprung från minoritetsgrupper och/eller böcker med innehåll rörande minoritetsgrupper.

*Kulturenhus kan arrangera utställning med tema minoritet där man får se slöjd/målningar/konst/musik från dessa grupper.

*Skapa ett årshjul med återkommande aktiviteter på olika förvaltningar, lokaler, arrangemang runt om i kommunen under hela året. Med årshjul avses att aktiviteterna är återkommande från år till år.

*Utställning med flaggor och skrift på minoritetsspråken exempelvis på Luleå Airport där det står; Välkommen och kanske något om att alla är välkomna till Luleå.

*Kommunen arrangerar en minoritetsvecka som sker varje år, vilket sker bl.a. Skellefteå, Gällivare och Gävleborg m.fl.

*Kommunen tar fram en lokal kalender där man inkluderar fler högtider under året så som chanukka/pesach/sukkot. Med något tema som "om du inte har något att fira idag kan du kanske var en del av någon annans högtid. Det finns alltid något att fira och någon att fira med. Du är inte ensam om du är en granne"

*Med fikabrödet som samtalsämne föra minoriteternas kulturer in i kommunens verksamheter och vid representation/besök från andra kommuner, myndigheter, internationella gäster m.fl.. I samband med fikat kan man ha en kort beskrivning av vad man fikar ihop med lite historia på ett litet kort som hjälp för att samtala om. Detta skulle kunna vara ett gott komplement till minoritetsveckor för att på så sätt få en påminnelse och att det inte blir så forcerat och intensivt.

Med anledningen av detta föreslår vi att kommunfullmäktige beslutar att:

- Gruppen judar får ett ökat fokus i kommunens nationella minoritetsarbete för att bekämpa antisemitismen i Luleå.
- Luleå kommun inför en återkommande minoritetsvecka och fyller den med aktiviteter för att lyfta upp alla nationella minoriteter för våra medborgare.
- Skolan i Luleå inför minoritetsvecka i matsalen med maträtter till lunch från de nationella minoriteterna.
- När kommunen köper in fikabröd i samtliga verksamheter inkluderar våra minoriteters matkultur/fikakultur som variation någon gång per år för att på ett lättsamt sätt närma oss varandra.

Luleå 2023-12-08

Thomas Söderström (L)

Ylva Mjärdell (L)

Fredrik Hjälte (L)

Martin Forss (L)

Sabina Asraf (L)

LIBERALERNA LULEÅ

Lulsundsgatan 34 b · 972 41 LULEÅ

lulea@liberalerna.se · lulea.liberalerna.se



§ 60

Bildande av naturreservatet Porsöberget

Ärendenr 2025/1104-3.3.4.4

Samhällsbyggnadsutskottets förslag till beslut

1. Kommunfullmäktige beslutar med stöd av 7 kap 4 § miljöbalken (1998:808) att bilda naturreservatet Porsöberget med den avgränsning och det innehåll som framgår av bifogad beskrivning med tillhörande bilagor. Reservatet har den avgränsning som framgår av kartan i bilaga 1 till beskrivningen, med de gränser som slutligen utmärks i fält. Naturreservatets namn ska vara *Naturreservatet Porsöberget*.
2. Fastställa bifogad skötselplan (bilaga 4 till beskrivningen) i enlighet med 3 § förordningen (1998:1242) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
3. De i bifogad beskrivning angivna föreskrifterna gäller i reservatet med stöd av 7 kap 5, 6 och 30 §§ miljöbalken samt 22 § förordningen om områdesskydd m.m. för att uppnå och tillgodose syftet med reservatet.

Reservationer

Sana Suljanovic (M) och Samuel Ek (KD) reserverar sig mot beslutet.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen har 2024-03-11 § 84 beslutat att ge kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag om naturreservatsbildning för ett antal tätortsnära områden och skärgårdsöar. Enligt beslutet skulle förslagen tas fram gruppvis, där Porsöberget ingår i den första gruppen med målsättningen om ett inrättande under 2025.

Kommunstyrelsen har 2024-12-02 § 312 beslutat om inriktningen för naturreservatet och gav i uppdrag till kommunstyrelseförvaltningen att fullfölja den formella processen för reservatsbildning.

Utifrån beslutad inriktning och föreslagen avgränsning av området har kommunstyrelseförvaltningen i samråd med berörda förvaltningar tagit fram ett förslag till bildande av naturreservatet. Förslaget uppfyller miljöbalkens krav på innehåll för ett reservatsbildningsbeslut och följer rådande norm för hur sådana beslut bör utformas. Förslaget innehåller således syftena med reservatet, redovisning av skälen för beslutet, vilka föreskrifter som ska gälla i reservatet samt en skötselplan för området. Skötselplanen bifogas dokumentet.



Förslaget har, förutom till obligatoriska externa myndigheter, även remitterats till intresseföreningar och berörda sakägare. Eftersom kommunen är den enda markägaren är sakägarkretsen begränsad till ett fåtal, t ex ledningsrättsinnehavare.

Inkomna synpunkter har medfört några mindre justeringar i beskrivningar och föreskrifter, vilket framgår i förslagets ärenderedogörelse, men inget som påverkar den av kommunstyrelsen beslutade inriktningen för reservatet.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunfullmäktige besluta med stöd av 7 kap 4 § miljöbalken (1998:808) att bilda naturreservatet Porsöberget med den avgränsning och det innehåll som framgår av bifogad beskrivning med tillhörande bilagor. Reservatet har den avgränsning som framgår av kartan i bilaga 1 till beskrivningen, med de gränser som slutligen utmärks i fält. Naturreservatets namn ska vara Naturreservatet Porsöberget. Fastställa bifogad skötselplan (bilaga 4 till beskrivningen) i enlighet med 3 § förordningen (1998:1242) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., samt att de i bifogad beskrivning angivna föreskrifterna gäller i reservatet med stöd av 7 kap 5, 6 och 30 §§ miljöbalken samt 22 § förordningen om områdesskydd m.m. för att uppnå och tillgodose syftet med reservatet.

Sammanträdet

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.

Sana Suljanovic (M) och Samuel Ek (KD) föreslår avslå kommunstyrelseförvaltningens förslag.

Ulrika Lundberg (V) föreslår bifalla förslaget.

Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag och Sana Suljanovic med fleras förslag mot varandra och finner att samhällsbyggnadsutskottet bifaller kommunstyrelseförvaltningens förslag.

Dialog

Dialog har skett med kommunstyrelseförvaltningens detaljplan- och mark- och exploateringskontor, infrastruktur- och serviceförvaltningen sektioner för landskap/trafik och park/natur, avdelning miljö och bygg samt med kultur- och fritidsförvaltningen.



Beslutsunderlag

- Beskrivning av naturreservatet Porsöberget i Luleå, KLF Hid: 2025.9948
- Kommunstyrelsens beslut 2024-12-02 § 312 Inriktning för bildandet av naturreservatet Porsöberget, KLF Hid: 2024.11708
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande bildande av naturreservatet Porsöberget, KLF Hid: 2025.9947
- Presentation - Bildande av naturreservat Porsöberget, KLF Hid: 2025.10059



Beskrivning av naturreservatet Porsöberget i Luleå kommun

Uppgifter om naturreservatet

Naturreservatets namn:	Naturreservatet Porsöberget
Kommun:	Luleå kommun
Län:	Norrbottens län
Area:	140 ha (varav land 133 ha)
Berörda fastigheter och ägare:	Porsön 1:3 och Notviken 4:40, Luleå kommun
Sameby:	Gällivare skogssameby
Förvaltare:	Luleå kommun

Syftet med reservatet

Syftet med naturreservatet är att bevara ett skogsområdes värdefulla naturmiljö med dess förutsättningar att hysa stor biologisk mångfald. Skogsbiotoper, stränder, våtmarker och andra naturtyper ska få utvecklas naturligt, liksom de processer och strukturer som präglar dessa miljöer. Syftet är även att de delar som idag har lägre naturvärden ska utvecklas mot naturligt tillstånd. Området ska ge förutsättningar för att ingående naturtypers naturligt associerade habitat och arter ska kunna fortleva och sprida sig. Inom ramen för ovanstående är reservatets syfte även att tillgodose behovet av naturupplevelser, friluftsliv och rekreation i ett tätortsnära naturområde.

Syftet ska nås genom att:

- Gynna ett lättillgängligt friluftsliv i tätortsnatur där besökare ska kunna tillgodogöra sig upplevelsevärden relaterade till naturligt utvecklad skog och andra naturtyper.
- Bevara en landskapstyp med viktiga naturgeografiska värden som utvecklas som följd av den senaste istiden och efterföljande landhöjning ur havet.



2025-08-28

- Området undantas från skogsbruk, exploateringar och andra verksamheter som kan skada värden för naturmiljö, friluftsliv och kulturmiljö.
- Äldre skog och andra skogsbiotoper med höga naturvärden, med därtill förknippade strukturer, substrat och arter bevaras och utvecklas.
- Naturvärden knutna till strandskog bevaras och utvecklas. Det innebär att sådana biotoper i huvudsak lämnas för fri utveckling, men begränsade åtgärder för att gynna värden knutna till lövträd och lövskog kan bli aktuella
- Naturliga störningar som till exempel översvämningar och stormfällningar tillåts ha ett naturligt förlopp. Bränder kan dock släckas vid behov.
- Påverkad skog utvecklas mot högre naturvärden genom att lämnas för fri utveckling eller genom riktad skötsel där så lämpligt.
- Området är tillgängliggjort för friluftslivet genom lämpliga anläggningar, exempelvis iordningsställda leder, grillplatser, utsiktsplatser och informationstavlor.
- Skötsel och utvecklande av anläggningar för friluftslivet sker med stor hänsyn till de naturvärden som naturreservatet avser skydda.
- Det friluftsliv som tillåts i området och de anläggningar som iordningsställs för detta endast avser ickestörande, lättare aktiviteter såsom vandring, skidåkning, bär- och svampplockning, motion, träning och dylikt. Motoriserade, bullrande eller på annat sätt störande aktiviteter tillåts inte.
- Området sköts genom fastställd skötselplan.

Skälen för beslutet

Skälen för bildandet av naturreservatet är de höga naturvärdena knutna till en omväxlande skogsmiljö. Här finns bland annat hållmarkstallskogar och aspbestånd, även varierade barrblandskogar på frisk mark och sumpskogar med stort inslag av lövträd och mycket död ved, som alla bidrar till reservatets skyddsvärde. Området har likväl höga rekreativa värden med vandringsleder och skogsstigar där man kan uppleva flertalet naturtyper. Reservatet kompletterar Gammelstadsvikens naturreservat och natura 2000-område, och stärker tillgängligheten till sjöns fågelliv och andra naturvärden genom dess anslutande ledsystem, fågeltorn och andra anläggningar.



2025-08-28

Skogsavverkning eller annan exploatering skulle innebära att områdets natur- och rekreationsvärden förstörs.

Reservatsföreskrifter

A. Föreskrifter enligt 7 kap 5 § miljöbalken om inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden

Utöver vad som annars gäller är det förbjudet att:

1. Bedriva skogsbruk, fälla eller på annat sätt skada levande träd och buskar samt skada, ta bort eller flytta liggande eller stående döda träd och buskar eller delar därav.
2. Skada eller förändra mark eller vegetation på land eller i vatten, t ex genom att spränga, borra, schakta, dika, dämna, utfylla, anordna upp-lag, tippa, gräva, muddra eller bedriva täkt i någon form.
3. Uppföra byggnad eller annan anläggning.
4. Anlägga väg.
5. Släppa ut eller sprida gifter, biologiska eller kemiska bekämpningsme-del, vådliga ämnen, kalk, växtnärsämnen eller andra främmande ämnen som kan skada naturen.
6. Plantera eller föra in växt-, djur- eller svampart.
7. Framföra motordrivet fordon, inklusive terrängskoter, i reservatets landområde.

Vidare är det utan Luleå kommuns tillstånd inom hela reservatet förbjudet att:

8. Sätta upp tavla, plakat eller skylt.
9. Anlägga ledning i luft, mark eller vatten.

Undantag från föreskrifterna i punkt A:

1. Föreskrifterna ska inte utgöra hinder för förvaltaren att utföra de åtgärder som erfordras för reservatets vård och skötsel som krävs för att tillgodose syftet med reservatet (och som anges i föreskrifter med stöd av 7 kap 6 § i detta beslut).
2. Föreskrifterna ska inte utgöra hinder för drift och underhåll av vägar, ledningar och andra anläggningar.

3. Föreskrifterna ska inte utgöra hinder för underhåll och utvecklande av stigar, vandringsleder och andra mindre anläggningar för friluftslivets behov.
4. Ledningar får trädsäkras och i övrigt driftas, underhållas och nyuppföras i enlighet med tillämpliga föreskrifter, rättigheter och avtal för respektive ledning.
5. Föreskrifterna ska inte utgöra hinder för anläggande, drift, underhåll och tillsyn av järnväg med tillhörande anläggningar, arbetsvägar och ersättningsvägar.
6. Föreskrifterna ska inte utgöra hinder för bekämpning av invasiva främmande arter.
7. Motordrivna fordon får framföras på därför avsedda vägar om inte annat framgår av skyltning. Undantaget gäller ej för terrängskoter.
8. Terrängskoter får köras vid väl snötäckt mark på markerade leder.
9. Motordrivna fordon får köras i enlighet med de undantag som anges i 1 § terrängkörningsförordningen (1978:594).

B. Föreskrifter enligt 7 kap 6 § miljöbalken om skyldighet att tåla visst intrång

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheten förpliktigas att tåla att följande åtgärder kan komma att utföras för att tillgodose syftet med naturreservatet:

1. Utmärkning av reservatet.
2. Uppsättning och underhåll av informationsskyltar.
3. Anläggande och underhåll av stigar, spår och andra anläggningar för friluftslivets behov.
4. Undersökning och dokumentation av växt- och djurliv, andra naturförhållanden och friluftsliv.
5. Genomförande av återkommande naturvårdsinriktade och för friluftsliv gynnande skötselåtgärder, såsom avverkning av träd för att gynna naturvärdesträd, röja bort gran för att gynna lövträd, underhåll av brynvegetation, röjning och gallring längs vissa stigar för att skapa glesa och luckiga bestånd, eller annan åtgärd för att gynna skogsstruktur och trädslagsblandning som är gynnsam ur naturvårdessynpunkt och för förutsättningarna för rödlistade eller på annat sätt missgynnade eller skyddsvärda arter.



2025-08-28

6.

C. Ordningsföreskrifter enligt 7 kap 30 § miljöbalkenUtöver vad som annars gäller är det för allmänheten förbjudet att:

1. Skada mark eller vegetation, inklusive döda stående eller liggande träd och delar därav, eller i övrigt genom att t ex gräva upp eller plocka mossor, lavar och svampar, eller gräva upp örter, gräs, halvgräs och ormbunkar.
2. Skada eller störa djurlivet, t.ex. genom att klättra i boträd eller medvetet uppehålla sig i närheten av fågelbo, lya eller gryt samt att fånga, flytta eller döda däggdjur, fåglar, kräldjur eller groddjur.
3. Förstöra eller skada berg, jord eller sten på land eller i vatten genom att t ex borra, hacka, spränga, inrista, gräva eller måla.
4. Sätta upp tavla, plakat, skylt, affisch, göra inskrift eller andra markeringar på träd eller i naturen i övrigt.
5. Fånga eller insamla ryggradslösa djur.
6. Elda, annat än i av naturvårdsförvaltaren iordningställda eldstäder.
7. Medföra ej kopplad hund, katt eller annat sällskapsdjur under tiden 1 mars till 31 augusti.
8. Framföra motordrivet fordon, inklusive terrängskoter, i reservatets landområde.
9. Framföra vattenskoter.
10. Ta ved. Endast egen medhavd ved eller ved från av förvaltaren iordningställda vedförråd får användas.

Undantag från föreskrifterna i punkt C:

1. Föreskrifterna ska inte utgöra hinder för förvaltaren att utföra de åtgärder som erfordras för reservatets vård och skötsel som krävs för att tillgodose syftet med reservatet.
2. Bär- och matsvampplockning är tillåtet i området.
3. Fiske och jakt i enlighet med gällande lagstiftning är tillåtet i området.
4. Motordrivna fordon får framföras på därför avsedda vägar om inte annat framgår av skyltning. Undantaget gäller ej för terrängskoter.
5. Terrängskoter får köras vid väl snötäckt mark på markerade leder.

6. Motordrivna fordon får köras i enlighet med de undantag som anges i 1 § terrängkörningsförordningen (1978:594).

Andra föreskrifter och bestämmelser som gäller för området

Förbud mot terrängkörning

Området omfattas av ett förbud mot körning i terräng med motordrivna fordon, beslutat av Luleå kommun.

Detaljplan

En mindre del av området omfattas av detaljplan där angiven användning är Natur. I planbeskrivningen motiveras detta: "Tillgänglighet till natur- och fri-luftsområdet för närboende är viktigt varför strävan i planarbetet har varit att ett acceptabelt avstånd behålls mot Porsöbergets topp. För att säkra detta av-sätts området som allmän plats med användningen Natur för fri passage för både människor och djur."

Kulturhistorisk lämning

På Stora köpmanhällan finns en kulturhistorisk lämning i form av en sk plats med tradition. Här ska förr ha varit en viktig handelsplats och spår av detta ska ha funnits i form av järnringar. Dessa sägs dock vara bortsprängda. I vart fall har de inte återfunnits i nutid.

Redogörelse för ärendet

I den fördjupade översiktsplanen för Luleå tätort som antogs 1993 pekades området ut som ett utredningsområde för bostäder och eventuellt arbetsplatser. Dock förordades hänsyn till områdets naturvärden och att en skyddszon skulle lämnas mot Gammelstadsviken enligt en avgränsning som länsstyrelsen 1988 redovisat. För att undvika hydrologisk påverkan på sjön påtalades att bebyggelse endast skulle ske öster om vattendelaren, enligt en rekommendation från Umeå Universitet 1990. Den fördjupade översiktsplanen angavs att en utvidgning av det befintliga naturreservatet Gammelstadsviken bör utredas.

I en lövskogsinventering som kommunen utförde 2012 bedömdes flera delområden ha hög kvalitet för de organismer som för sin livscykel är beroende för lövträd och död lövved.

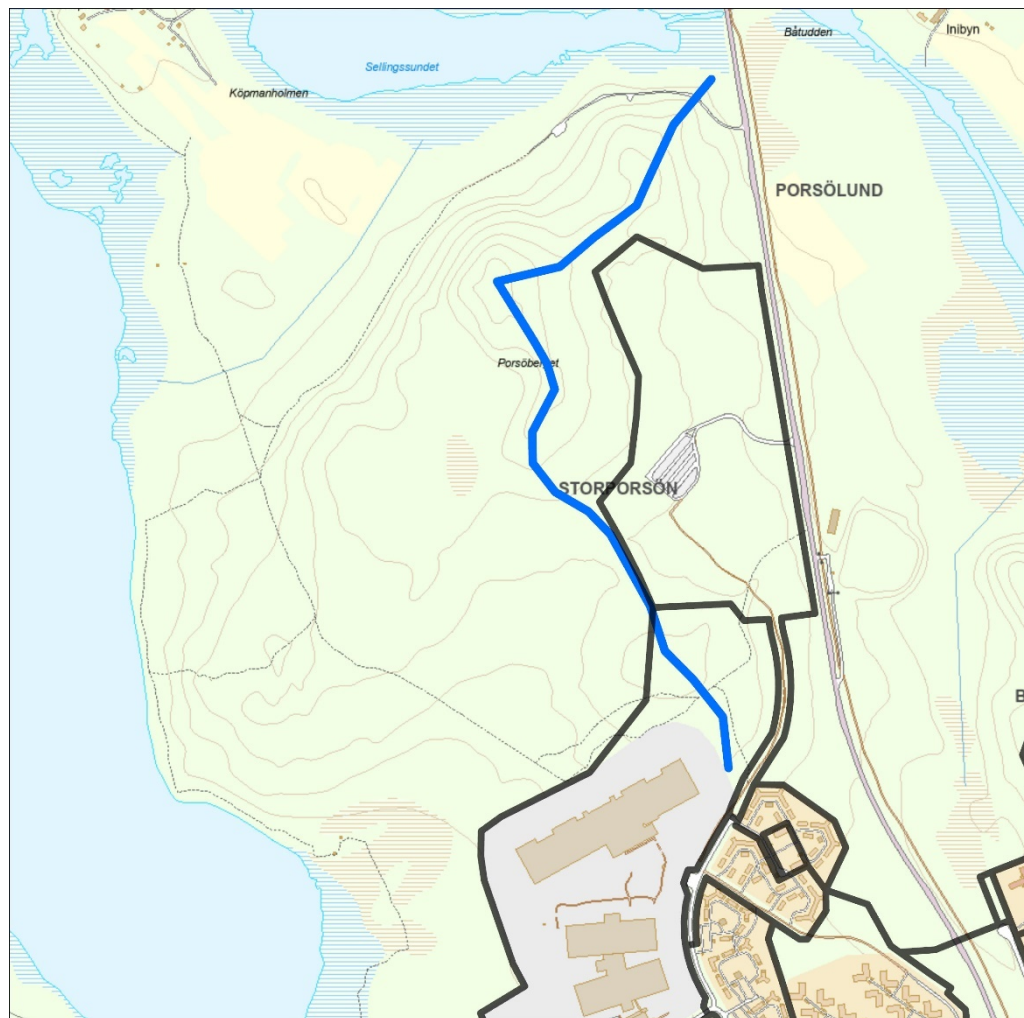
2013 gjordes en översiktlig inventering och dokumentation av områdets naturvärden av länsstyrelsen gemensamt med Luleå kommun.

2011 och 2018, i samband med framttagandet av detaljplaner för Porsön 1:406 och 1:3 (Facebook), gjordes flera naturvärdesinventeringar där områden med höga naturvärden identifierades. Detaljplanen anpassades utifrån de värdena

2025-08-28

och även med utgångspunkt från vattendelaren. De utpekade naturvärdena sparades därmed och dokumentationen blev ett viktigt underlag vid avgränsningen och planeringen av naturreservatet. Den norra delen av planområdet reserverades för markanvändningen Natur med motivet att säkra tillgängligheten till natur- och friluftsområdet vid Porsöberget.

I samband med framtagandet av en ny detaljplan 2013, norr om ovan nämnda plan gjordes ytterligare en naturvärdeskartering. Där identifierade naturvärdesobjekt främst väster om vattendelaren vilka lämnades utanför detaljplanen.



□ Detaljplaner — Vattendelare

I kommunens översiktsplan från 2013 angavs ett antal områden som utredningsområden för nya naturreservat, där Porsöberget var ett av de utpekade områdena, och som en följd av detta gav kommunstyrelsen i uppdrag till då-



2025-08-28

varande samhällsutvecklingskontoret att ta fram förslag till beslut om naturreservatsbildning (2016-12-05 § 282).

I Grönplan Luleå som antogs av kommunstyrelsen 2020 angavs Porsöberget som en betydelsefull del i den övergripande grönstrukturen med höga värden bland annat för ekosystemtjänsten biologisk mångfald.

I den nu gällande översiktsplanen (antagen 2021) är rekommendationen att Porsöberget ska inrättas som kommunalt naturreservat och kommunstyrelsen beslutade 2024-03-11 § 84 att ge i uppdrag till kommunstyrelseförvaltningen att ta fram beslutshandlingar för naturreservatet med målsättningen om ett bildande under 2025.

Ärendet har remitterats till länsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Gällivare skogssameby, Lumire, Luleå Energi, Naturskyddsföreningen i Luleå, Norrbottens ornitologiska förening, Friluftsrådet i Luleå, Luleå jaktvårdsklubb, Trafikverket, Vattenfall Eldistribution AB samt en rågranne (privat fastighetsägare).

Yttranden har inkommit från flertalet av remissinstanserna, enligt nedan. Kommunens kommentarer, ställningstaganden och eventuella ändringar som följd av yttrandena markeras *kursivt*.

Länsstyrelsen meddelar att de ser positivt på att kommunen inrättar naturreservatet och har inga synpunkter i övrigt. Skogsstyrelsen påtalar att det är ett värdefullt naturområde men framför ingen synpunkt på reservatsbildandet i övrigt.

Gällivare skogssameby meddelar att de inte har något att erinra mot reservatsbildningen och att de ser positivt på att områden med höga naturvärden ges långsiktigt skydd. Man ber också att kommunen i fortsatt planering, förvaltning och skötsel av reservatet tar hänsyn till renar och renskötseln. *Skötseln kommer att ske med denna hänsyn. Att bevara och utveckla naturvärden knutna till äldre skog med kontinuitet är generellt gynnsamt för renar och renbete.*

Lumire meddelar att de har inget att erinra.

Norrbottens ornitologiska förening framför synpunkter om att en ny stig bör anläggas i området – en slinga som går genom olika naturtyper och ansluter mot befintligt stigsystem. Man påtalar också att vägen till parkeringen behöver rustas upp. *Tillkommande anläggningar för fågelskådning och annan rekreation är en möjlighet inom naturreservatet, men inget som beslutas om vid bildandet av reservatet. Vägar och andra anläggningar ska enligt skötselplanen ägnas regelbunden tillsyn och underhållas vid behov. Synpunkterna föranleder ingen ändring.*

2025-08-28

Luleå jaktvårdsklubb avger ingen erinran men framför att de välkomnar att fiske och jakt ska vara tillåtet i området.

Trafikverket meddelar i sitt yttrande att de anser att hänsyn tagits till korridoren för Norrbotniabanan som utgör riksintresse. Man framför dock synpunkter angående befintlig järnväg, Stambanan, samt väg E4 som båda också utgör riksintresse. Angående stambanan framför man följande: "Med tanke på den samhällsutveckling som sker till följd av industrins behov har Trafikverket identifierat behov av kapacitetshöjande åtgärder, dubbelspår, på sträckan mellan Luleå och Boden. Det är än så länge oklart hur lösningen kommer se ut på just denna plats men samordning med Norrbotniabanan kommer ske. I samband med byggande av ny järnväg kan det även komma anspråk på att flytta annan infrastruktur. *Ett utvidgat markanspråk kopplat till riksintresset för befintlig järnväg bör kunna hanteras på samma sätt som korridoren för Norrbotniabanan. Då det inte finns någon utredd yta för eventuell expansion av stambanan justeras det undantag från föreskrifterna i reservatet som medger anläggande etc av järnväg (för Norrbotniabanan) till att gälla alla framtida eventuella järnvägsutbyggnader. Undantaget (A5) gällde för en markerad yta i en till beslutsförslaget bilagd karta, vilken var identisk med överlappningen av Norrbotniabanas korridor. Undantaget ändras så att det inte hänvisar till en specifik yta utan gäller generellt i hela naturreservatet. Med det anser Luleå kommun att Trafikverkets anspråk tillgodosetts och att reservatsbildningen inte på något sätt kan komma att hindra eller försvåra framtida järnvägsutbyggnad.*

Trafikverket påtalar vidare att reservatet ser ut att angränsa till väg E4 som i så fall bör analyseras och bedömas för eventuell påverkan. Trafikverket anser att hela vägområdet bör ligga utanför naturreservatet. Vägområdet innefattar viltstängslet och ytterligare 1 meter utanför. Gränsen för naturreservatet i anslutning till E4:an ligger i sin helhet utanför vägområdet, med en marginal på som minst 15 meter. Gränslinjerna i dokumentets kartbilagor är på grund av deras skalnivå något grova i redovisningen, varför det inte tydligt framgår exakt var gränsen, med meternoggrannhet, går. I det digitala kartunderlaget är dock gränsen tydlig, vilket också blir den juridiskt gällande bestämmelsegränsen.

Sammanfattningsvis har Trafikverkets samtliga synpunkter tillgodosetts.

Vattenfall eldistribution framför i sitt yttrande att naturreservatet berör deras elnätanläggning, en 132 kV luftledning som har framtida behov av underhåll, reinvesteringar och trädsäkring. Vattenfall yrkar att ledningarna i sin helhet utgår ur reservatet. Samtidigt framför man ett andrahandsyrkande som innebär att reservatsföreskrifterna inte får förhindra Vattenfall att utföra återkommande drift- och underhållsåtgärder som man är ålagda att utföra bl.a. enligt Elsäkerhetsverkets föreskrifter. Reservatsföreskrifterna får inte utgöra hinder för ledningshavaren att utöva de rättigheter som gäller enligt gällande led-

2025-08-28

ningsrätt eller servitutsavtal, bl.a. vad gäller återkommande underhållsarbeten som röjning av skogsgata. Att lyfta ut ledningarna med ytan för dess ledningsgator ur reservatet skulle motverka en av de bakomliggande utgångspunkterna med reservatet, att ansluta direkt emot och därmed i praktiken utgöra en utvidgning av det befintliga naturreservatet Gammelstadsviken. En lucka mellan de två reservaten kommer att upplevas som ologisk av besökare i området och gränsdragningar med markeringar och skyltning blir onödigt komplicerad. Reservatsföreskrifterna är utformade för att medge drift och underhåll av kraftledningsgator. Kommunen väljer att följa Vattenfalls andrahandsyrkande. Föreskrifterna har förtydligats ytterligare på så sätt att undantaget för kraftledningar uttryckligen innefattar att alla de åtgärder som Vattenfall påtalat får utföras utan inskränkning.

En privat fastighetsägare som angränsar emot reservatet har framfört synpunkter som går ut på att det inte lämnas någon marginal mot dennes fastighet och de olägenheter det kan medföra. Efter förtydligande att reservatet de facto lämnar efterfrågade marginal lämnas synpunkten utan vidare åtgärd.

Kommunens bedömning

Området utgör ett tätortsnära naturområde som är värdefullt såväl ur naturvårdssynpunkt som för rekreation. Reservatet omfattar skogar och andra naturtyper som hyser förutsättningar för en stor mångfald av växter och djur knutna till opåverkade miljöer. I området förekommer ett flertal rödlistade, fridlysta och andra ovanliga arter. Mot bakgrund av närheten till tätorten har området också stor betydelse för friluftslivsaktiviteter och upplevelsen av orörd natur. Området fungerar också som en buffert och ett komplement till Gammelstadsvikens naturreservat med dess möjligheter till fågelskådning och andra naturupplevelser.

Skogsavverkning, dikning eller andra åtgärder som skadar mark eller vegetation på land eller i vatten, byggande av anläggningar eller andra exploateringar skulle innebära att områdets naturvärden och opåverkade och ostörda karaktär förstörs. Sådana åtgärder riskerar även att hindra eller avhålla allmänhetens tillgång till naturområdet. Med tanke på skogens historik och struktur har den goda förutsättningar att stärka naturvärdena ytterligare om den tillåts utvecklas genom naturliga processer och hänsynsfull skötsel. Med anledning av detta har frågan om bildande av ett naturreservat aktualiserats.

Ett reservatsbildande av området ligger i linje med arbetet mot uppfyllandet av nationella och regionala miljö kvalitetsmål. Naturreservatet bidrar till att målen *Levande skogar*, *Myllrande våtmarker* och *God bebyggd miljö* kan uppfyllas. Bland de globala Agenda 2030-målen berörs främst mål 15, *Ekosystem och Biologisk mångfald* samt mål 3 *God hälsa och välbefinnande*. Porsöbergets geografiska läge ger goda förutsättningar för att bidra till folkhälsan. Inom den nationella folkhälsopolitikens målområde 5, *Boende och närmiljö*, påtalas att grönska

2025-08-28

och natur är viktiga resurser för hälsa som gynnar fysisk aktivitet, lek och friluftsliv. Tillgänglighet till bostadsnära natur kan ha särskilt stor betydelse för socioekonomiskt svagare grupper. Reservatsbildandet bidrar uppenbart till Sveriges samtliga tio friluftslivsmål.

Luleå kommun bedömer att en naturreservatsbildning är förenligt med kommunens översiktsplan. Där anges markanvändningen Natur med rekommendationen att området ska inrättas som nytt naturreservat. I den detaljplan som berör en del av området är användningen Natur med motiv som överensstämmer med reservatets syfte. Kommunen bedömer att bildandet av reservatet inte strider mot planbestämmelserna och att beslutet därmed är förenligt med 7 kap 8 § miljöbalken.

Reservatet ingår i ett område som är av betydelse för totalförsvaret som enligt 3 kap 9 § miljöbalken så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka dessa intressen. Luleå kommun bedömer att bildandet av reservatet är en åtgärd som inte påtagligt försvårar bedrivandet av dessa verksamheter. Området ligger också inom riksintresse för rörligt friluftsliv enligt 4 kap § 2 och kommunen bedömer att reservatsbildningen inte heller påverkar det riksintresset i negativ riktning. Reservatet angränsar direkt emot men berör inte natura 2000-området Gammelstadsviken som är riksintesssområde enligt 3 kap 6 § miljöbalken. Reservatet berör marginellt korridoren för planerad järnväg, Norrbotniabanan, som utgör riksintresse enligt 3 kap 8 § miljöbalken. Reservatsbildningen innebär ingen risk att påtagligt försvåra anläggande eller nyttjande av anläggningarna i och med att reservatsföreskrifterna, genom ett undantag, är utformade så att reservatet inte ska hindra en framtida järnväg i området. Även befintlig järnväg, Stambanan, och väg E4 är riksintresse. Dessa ligger utanför naturreservatet och berörs inte av reservatsbildningen. Eventuella framtida utbyggnad av Stambanan omfattas av samma undantag från reservatsföreskrifterna som Norrbotniabanan. Luleå kommun bedömer därför att reservatsbeslutet är förenligt med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken.

Luleå kommun finner vid en vägning mellan enskilda och allmänna intressen enligt 7 kap 25 § miljöbalken att den avgränsning av naturreservatet och de inskränkningar som gjorts är nödvändiga för att bevara de höga natur- och rekreationsvärdena i området, samt att de inte går längre än vad som behövs för att tillgodose reservatets syfte.

Beskrivning av området

Area: ca 140 ha, varav land ca 133 ha

Naturtyper: Skogsmark ca 123 ha, varav produktiv skog ca 118 ha
Strandäng ca 9 ha

2025-08-28

Kulturmark ca 1 ha
Vattenområde ca 7 ha

Reservatet är uppdelat på två delar, en på vardera sidan om Gammelstadsviken, där det västra området utgörs av en skyddad naturskog medan det östra är mer tillgängligt för människor. Huvuddelen av området, den östra, utgörs av berget vid namn Porsöberget och dess sluttningar ner mot Gammelstadsviken och Sellingssundet. Bergets högsta punkt ligger på ca 41 m ö h. Området är ganska kuperat med en plåtå runtom topparna, där landet sänker sig via sluttningar mot nordväst och söder, ner mot de angränsade sjöarnas nivå – Sellingssundet i norr och Gammelstadsviken utanför reservatet i väster. Särskilt nordslutningen från bergets topp utmärker sig, där den faller i princip ner till Sellingssundets och havets nivå på bara ca 200 meter.

Jordarterna fördelar sig på ett typiskt sätt för ett berg under högsta kustlinjen vid Bottenvikskusten. Högst upp är det hårt svallat, med hållmarker eller endast ett tunt lager av blockiga jordarter. Längre ner längs sluttningarna och i huvuddelen av området finns den ursprungliga moränen kvar, även den svalad i olika grad – och längst ner har de urspolade finsedimenten ansamlats på några ställen. De sistnämnda finns inom reservat i lågområdet i norr närmast stranden mot Sellingssundet och Köpmanholmen, samt i ett mindre område längst i söder i reservatet. I mindre utsträckning hittas organogena jordarter, i ett par sänkor i berget med små fickor med torv där försumpningsmyrar utvecklats (Eliasmyran) samt i strandområdet mot Sellingssundet där finsedimenten är gyttejblandade. I områden med svallsand uppe på berget kan man studera postglaciala strandvallar, vilka är särskilt framträdande i tallskogen på den höjd som ligger i reservatets sydöstra hörn. Längst upp i norr i reservatet ligger Stora Köpmanhällan som är en distinkt liten bergknalle som ansluter mot sundet in till Gammelstadsviken. Från den hällan och från den närliggande Lilla Köpmanhällan utanför reservatet (men inom Gammelstadsvikens naturreservat) sträcker sig två parallella tydliga moränryggar av drumlin-karaktär och berättar om isens rörelseriktning vid avsmältningen.

Den underliggande berggrunden delas i två distinkta delar. Den västra halvan upptas av gnejsig granodiorit och den östra av den sedimentära bergarten gråvacka. Mellan dessa sträcker sig ett smalt stråk med metavulkanit i nord-sydlig riktning.

Barrblandskog dominerar på bergets moränmarker. Skogen är relativt variationsrik där stora delar är uppkommen efter en avverkning på 1970-talet. Ställvis innehåller den mycket löv och på några ställen står kvarlämnade tallöverståndare. Skogens struktur idag ger goda förutsättningar att utveckla högre naturvärden genom naturliga processer och en försiktig skötsel. Äldre tall-

dominerade bestånd med god kontinuitet och med trädåldrar uppemot 200 år finns på ett par platser, bland annat på en höjd i anslutning till reservatets södra gräns. I friskare delar av det beståndet är graninslaget större med väl utvecklad naturlig struktur och ett tydligt inslag av död ved.

Området på och närmast runt Porsöbergets dubbeltopp intas av en gammal hällmarkstallskog som på sluttningsarna övergår i friskare mark med gran och lövträd. Tallarna är inte åldersbestämda men flertalet av dem kan vara flerhundraåriga. På den norra toppen brann ett ca 5 ha stort område i augusti 2002 varvid stora mängder död tallved skapades. Där finns idag således en intressant brandsuccession som under många år framöver har förutsättningar att utgöra livsrum för brandgynnade organismer.

I den sydligaste utlöparen av reservatet är markförhållandena betydligt fuktigare. Gammelstadsvikens sumpskogsområden fortsätter här in i naturreservatet. Skogen är en varierad blandskog med stor trädslagsblandning och mycket död ved och i delarna närmast Gammelstadsviken utgör den en ren sumpskog med mycket höga naturvärden, bland annat knutna till död och döende lövved av flera olika trädslag. Allra längst i söder finns en igenvuxen odlingsmark som idag är en lyckig lövskog med mycket död och döende lövved, främst av björk.

Sluttningsarna från Porsöberget mot norr och nordost intas av lövrika blandskogar. Marken har skiftande historia. Till en del är det gammal inägomark på de lägre liggande finsedimenten och till en del äldre hyggen där lövet idag dominerar. Insprängda äldre bestånd och även övergången mot strandsumpskogen mot Sellingssundet bidrar till denna mångformiga del av reservatet. Stora delar innehåller gammal asp, men även blandat löv på finsedimenten som fram till 1950-talet var jordbruksmark.

Naturreservatets västra separata del, väster om Gammelstadsviken, är en naturskogsartad granskog med lövinslag.

Reservatets varierade historia ger en mångfald av skogs- och naturtyper. Trots den brukade karaktären i stora delar av området finns ett flertal rödlistade naturskogsarter som visar på kontinuitet i skogsskikt och struktur. Det är främst i de mer orörda delarna med naturskogskaraktär som de mest exklusiva arterna finner en tillflyktsort, men även i sent uppkomna lövsuccessioner och sumpskogsområden är artrikedomen stor. Bland annat finns talticka och ullticka på flera ställen i äldre tall- och barrblandskogar. Småflikig brosklav finns i den norra delens lövområde. I sumpskogen i områdets södra del har hittats vågticka, koralltaggsvamp, sälgttagg och spinnfingersvamp – de sistnämnda alldeles på gränsen mot det exploaterade detaljplaneområdet så det är oklart om de finns kvar. Dock sträcker sig habitatet en bit in i reservatet

västerut varför det ändå finns en viss sannolikhet för att de lever kvar i området. Sumpskogen har dessutom alla förutsättningar för att vara ett eldorado för insikter och andra småkryp och därmed en gynnsam miljö för ett rikt fågelliv.

En rad rödlistade skogsfågelarter har observerats i området och även närheten till Gammelstadsviken gör sig påmind i fågelfaunan då ett flertal sjöfåglar regelbundet ses passera. De asprika sluttningarna i områdets norra del gynnar bland annat hackspettar, varav flera arter säkert kan hitta hit. Bland observerade skogsfåglar kan nämnas talltita, järpe, svartvit flugsnappare, spillkråka, tallbit och duvhök. Slaguggla noteras regelbundet.

Mot bakgrund av närheten till tätorten har området också stor betydelse för friluftslivsaktiviteter och upplevelsen av orörd natur. Gammelstadsledens olika grenar med naturskyltning går genom reservatet och leder in mot det angränsande Gammelstadsvikens naturreservat med dess fågelliv och anläggningar i form av fågeltorn m.m. I reservatet finns även det sammanlagda området, med de två reservaten, huvudentré med bilparkering som ansluter till den tillgänglighetsanpassade vandringsleden mot fågeltornet. I övrigt finns i området ett flertal stigar och stråk som används av besökare och skogsflanörer. Den äldre tallskogen i söder med sin öppna och grovstammiga karaktär är särskilt besöksvänlig, liksom Porsöbergets topp med sina anslående knotiga hållmarkstallskog och möjligheter till vacker utsikt mot Gammelstadsviken och kyrkbyn i Gammelstad.

Hur man överklagar

Beslut om bildande av naturreservatet Porsöberget kan överklagas hos länsstyrelsen enligt bilaga 3.

Beslutets ikraftträdande

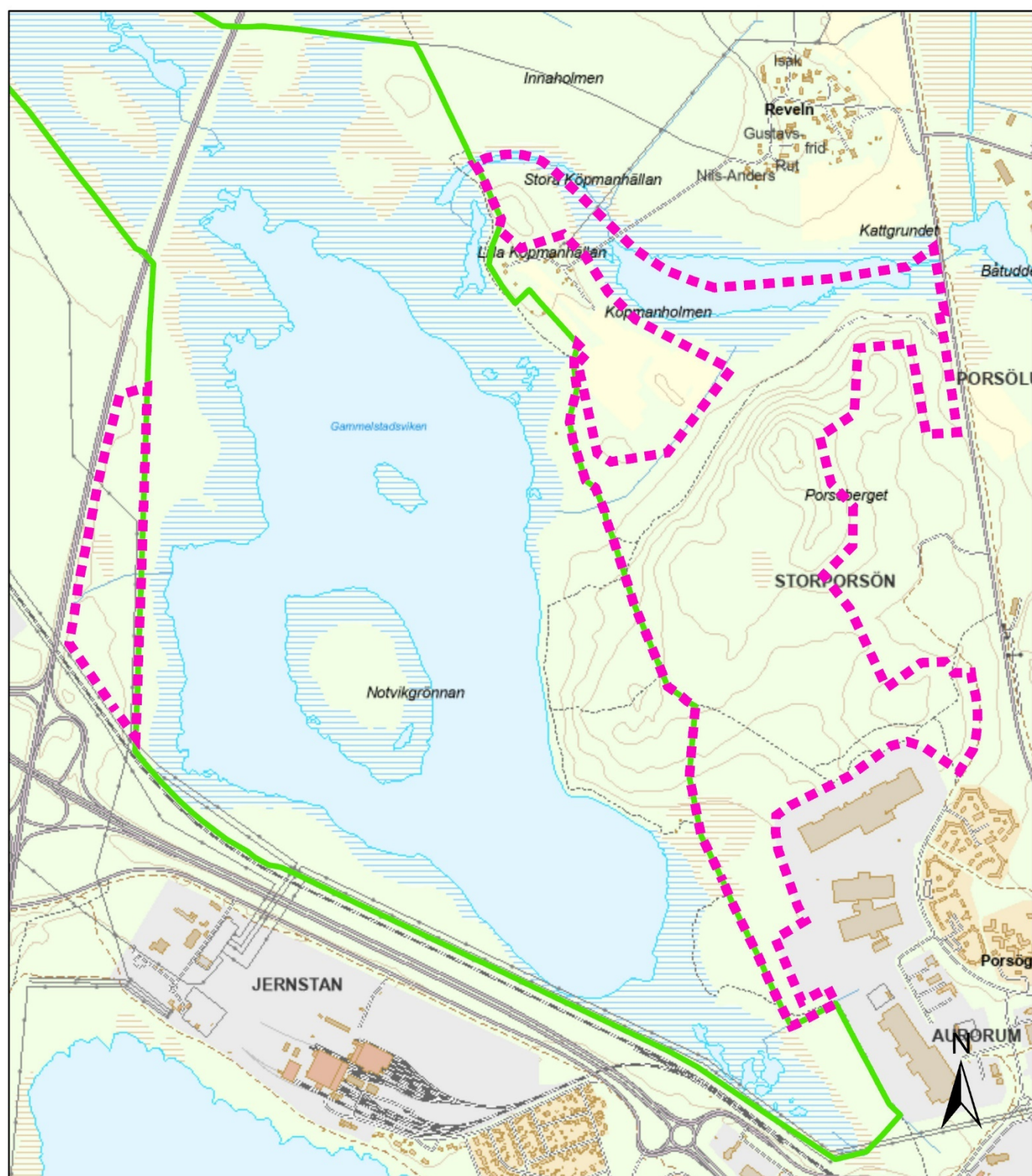
Beslutet gäller från den dag det vunnit laga kraft, utom vad gäller föreskrifter med stöd av 7 kap 30 § miljöbalken, vilka gäller omedelbart.

Bilagor

1. Naturreservatets avgränsning
2. Översiktskarta
3. Hur man överklagar
4. Skötselplan

Bilaga 1

Naturresevatets avgränsning



-  Naturresevatet Gammelstadsviken
-  Gräns för naturresevatet Porsöberget

0 0,38 0,75 1,5 Kilometer

Bilaga 2

Översiktskarta



 Gräns för naturreservatet Porsöberget

0 0,5 1 2 Kilometer



Bilaga 3

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos länsstyrelsen.

Tala om vilket beslut ni överklagar eller om det är en del av beslutet ni överklagar. Ange också varför ni anser att beslutet är felaktigt och vilken ändring som ni vill ha.

Bifoga handlingar och annat som ni anser stöder er uppfattning,

Överklagandet skall lämnas in eller skickas till Luleå kommun. För att överklagandet skall kunna prövas måste handlingarna ha inkommit till kommunen senast **inom tre veckor** från den dag då ni fick del av beslutet.

Har ert överklagande kommit i rätt tid kommer handlingarna att skickas vidare till länsstyrelsen, om beslutsfattaren inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Underteckna skrivelsen och uppge namn, personnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress.

Överklagandet skickas till:

Luleå kommun
971 85 Luleå

eller via e-post:
lulea.kommun@lulea.se

Bilaga 4

Skötselplan för naturreservatet Porsöberget

1. Allmänt

Denna skötselplan anger riktlinjerna och målen för skötseln av naturreservatet Porsöberget. Vid planering och utförande av skötseln ska syftet med naturreservatet och reservatsföreskrifterna vara styrande. Andra aktuella regelverk och riktlinjer ska också följas.

2. Syftet med reservatet

Syftet med naturreservatet är att bevara ett skogsområdes värdefulla naturmiljö med dess förutsättningar att hysa stor biologisk mångfald. Skogsbiotoper, stränder, våtmarker och andra naturtyper ska få utvecklas naturligt, liksom de processer och strukturer som präglar dessa miljöer. Syftet är även att de delar som idag har lägre naturvärden ska utvecklas mot naturligt tillstånd. Området ska ge förutsättningar för att ingående naturtypers naturligt associerade habitat och arter ska kunna fortleva och sprida sig. Inom ramen för ovanstående är reservatets syfte även att tillgodose behovet av naturupplevelser, friluftsliv och rekreation i ett tätortsnära naturområde.

Syftet ska nås genom att:

- Gynna ett lättillgängligt friluftsliv i tätortsnatur där besökare ska kunna tillgodogöra sig upplevelsevärden relaterade till naturligt utvecklad skog och andra naturtyper.
- Bevara en landskapstyp med viktiga naturgeografiska värden som utvecklas som följd av den senaste istiden och efterföljande landhöjning ur havet.
- Området undantas från skogsbruk, exploatering och andra verksamheter som kan skada värden för naturmiljö, friluftsliv och kulturmiljö.
- Äldre skog och andra skogsbiotoper med höga naturvärden, med därtill förknippade strukturer, substrat och arter bevaras och utvecklas.
- Naturvärden knutna till strandskog bevaras och utvecklas. Det innebär att sådana biotoper i huvudsak lämnas för fri utveckling, men begränsade åtgärder för att gynna värden knutna till lövträd och lövskog kan bli aktuella



2025-08-28

- Naturliga störningar som till exempel översvämningar och stormfällningar tillåts ha ett naturligt förlopp. Bränder kan dock släckas vid behov.
- Påverkad skog utvecklas mot högre naturvärden genom att lämnas för fri utveckling eller genom riktad skötsel där så lämpligt.
- Området är tillgängliggjort för friluftslivet genom lämpliga anläggningar, exempelvis iordningsställda leder, grillplatser, utsiktsplatser och informationstavlor.
- Skötsel och utvecklande av anläggningar för friluftslivet sker med stor hänsyn till de naturvärden som naturreservatet avser skydda.
- Det friluftsliv som tillåts i området och de anläggningar som iordningsställs för detta endast avser ickestörande, lättare aktiviteter såsom vandring, skidåkning, bär- och svampplockning, motion, träning och dylikt. Motoriserade, bullrande eller på annat sätt störande aktiviteter tillåts inte.
- Området sköts genom fastställd skötselplan.

3. Uppgifter om naturreservatet

Naturreservatets namn:	Naturreservatet Porsöberget
Kommun:	Luleå kommun
Län:	Norrbottens län
Area:	140 ha (varav land 133 ha)
Berörda fastigheter och ägare:	Porsön 1:3 och Notviken 4:40, Luleå kommun
Sameby:	Gällivare skogssameby
Förvaltare:	Luleå kommun

4. Beskrivning av området och dess värden

Naturtyper:	Skogsmark ca 123 ha, varav produktiv skog ca 118 ha Strandäng ca 9 ha
-------------	--

2025-08-28

Kulturmark ca 1 ha
Vattenområde ca 7 ha

Reservatet är uppdelat på två delar, en på vardera sidan om Gammelstadsviken, där det västra området utgörs av en skyddad naturskog medan det östra är mer tillgängligt för människor. Huvuddelen av området, den östra, utgörs av berget vid namn Porsöberget och dess sluttningar ner mot Gammelstadsviken och Sellingssundet. Bergets högsta punkt ligger på ca 41 m ö h. Området är ganska kuperat med en plåtå runtom topparna, där landet sänker sig via sluttningar mot nordväst och söder, ner mot de angränsade sjöarnas nivå – Sellingssundet i norr och Gammelstadsviken utanför reservatet i väster. Särskilt nordslutningen från bergets topp utmärker sig, där den faller i princip ner till Sellingssundets och havets nivå på bara ca 200 meter.

Jordarterna fördelar sig på ett typiskt sätt för ett berg under högsta kustlinjen vid Bottenvikskusten. Högst upp är det hårt svallat, med hållmarker eller endast ett tunt lager av blockiga jordarter. Längre ner längs sluttningarna och i huvuddelen av området finns den ursprungliga moränen kvar, även den svalad i olika grad – och längst ner har de urspolade finsedimenten ansamlats på några ställen. De sistnämnda finns inom reservat i lågområdet i norr närmast stranden mot Sellingssundet och Köpmanholmen, samt i ett mindre område längst i söder i reservatet. I mindre utsträckning hittas organogena jordarter, i ett par sänkor i berget med små fickor med torv där försumpningsmyrar utvecklats (Eliasmyran) samt i strandområdet mot Sellingssundet där finsedimenten är gyttejblandade. I områden med svallsand uppe på berget kan man studera postglaciala strandvallar, vilka är särskilt framträdande i tallskogen på den höjd som ligger i reservatets sydöstra hörn. Längst upp i norr i reservatet ligger Stora Köpmanhällan som är en distinkt liten bergknalle som ansluter mot sundet in till Gammelstadsviken. Från den hällan och från den närliggande Lilla Köpmanhällan utanför reservatet (men inom Gammelstadsvikens naturreservat) sträcker sig två parallella tydliga moränryggar av drumlin-karaktär och berättar om isens rörelseriktning vid avsmältningen.

Den underliggande berggrunden delas i två distinkta delar. Den västra halvan upptas av gnejsig granodiorit och den östra av den sedimentära bergarten gråvacka. Mellan dessa sträcker sig ett smalt stråk med metavulkanit i nord-sydlig riktning.

Barrblandskog dominerar på bergets moränmarker. Skogen är relativt variationsrik där stora delar är uppkommen efter en avverkning på 1970-talet. Ställvis innehåller den mycket löv och på några ställen står kvarlämnade tallöverståndare. Skogens struktur idag ger goda förutsättningar att utveckla högre naturvärden genom naturliga processer och en försiktig skötsel. Äldre tall-

2025-08-28

dominerade bestånd med god kontinuitet och med trädåldrar uppemot 200 år finns på ett par ställen, bland annat på en höjd i anslutning till reservatets södra gräns. I friskare delar av det beståndet är graninslaget större med väl utvecklad naturlig struktur och ett tydligt inslag av död ved.

Området på och närmast runt Porsöbergets dubbeltopp intas av en gammal hållmarkstallskog som på sluttningsarna övergår i friskare mark med gran och lövträd. Tallarna är inte åldersbestämda men flertalet av dem kan vara flerhundraåriga. På den norra toppen brann ett ca 5 ha stort område i augusti 2002 varvid stora mängder död tallved skapades. Där finns idag således en intressant brandsuccession som under många år framöver har förutsättningar att utgöra livsrum för brandgynnade organismer.

I den sydligaste utlöparen av reservatet är markförhållandena betydligt fuktigare. Gammelstadsvikens sumpskogsområden fortsätter här in i naturreservatet. Skogen är en varierad blandskog med stor trädslagsblandning och mycket död ved och i delarna närmast Gammelstadsviken utgör den en ren sumpskog med mycket höga naturvärden, bland annat knutna till död och döende lövved av flera olika trädslag. Allra längst i söder finns en igenvuxen odlingsmark som idag är en lyckig lövskog med mycket död och döende lövved, främst av björk.

Sluttningsarna från Porsöberget mot norr och nordost intas av lövrika blandskogar. Marken har skiftande historia. Till en del är det gammal inägomark på de lägre liggande finsedimenten och till en del äldre hyggen där lövet idag dominerar. Insprängda äldre bestånd och även övergången mot strandsumpskogen mot Sellingssundet bidrar till denna mångformiga del av reservatet. Stora delar innehåller gammal asp, men även blandat löv på finsedimenten som fram till 1950-talet var jordbruksmark.

Naturreservatets västra separata del, väster om Gammelstadsviken, är en naturskogsartad granskog med lövinslag.

Reservatets varierade historia ger en mångfald av skogs- och naturtyper. Trots den brukade karaktären i stora delar av området finns ett flertal rödlistade naturskogsarter som visar på kontinuitet i skogsskikt och struktur. Det är främst i de mer orörda delarna med naturskogskaraktär som de mest exklusiva arterna finner en tillflyktsort, men även i sent uppkomna lövsuccessioner och sumpskogsområden är artrikedomen stor. Bland annat finns talticka och ullticka på flera ställen i äldre tall- och barrblandskogar. Småflikig brosklav finns i den norra delens lövområde. I sumpskogen i områdets södra del har hittats vågticka, koralltaggsvamp, sälgttagg och spinnfingersvamp – de sistnämnda alldeles på gränsen mot det exploaterade detaljplaneområdet så det är oklart om de finns kvar. Dock sträcker sig habitatet en bit in i reservatet

västerut varför det ändå finns en viss sannolikhet för att de lever kvar i området. Sumpskogen har dessutom alla förutsättningar för att vara ett eldorado för insikter och andra småkryp och därmed en gynnsam miljö för ett rikt fågelliv.

En lång rad rödlistade skogsfågelarter har observerats i området och även närheten till Gammelstadsviken gör sig påmind i fågelfaunan då ett flertal sjöfåglar regelbundet ses passera. De asprika sluttningarna i områdets norra del gynnar bland annat hackspettar, där flera arter säkert kan hitta hit. Bland observerade skogsfåglar kan nämnas talltita, järpe, svartvit flugsnappare, spillkråka, tallbit och duvhök. Slaguggla noteras regelbundet.

Mot bakgrund av närheten till tätorten har området också stor betydelse för friluftslivsaktiviteter och upplevelsen av orörd natur. Gammelstadsledens olika grenar med naturskyltning går genom reservatet och leder in mot det angränsande Gammelstadsvikens naturreservat med dess fågelliv och anläggningar i form av fågeltorn m.m. I reservatet finns även det sammanlagda området, med de två reservaten, huvudentré med bilparkering som ansluter till den tillgänglighetsanpassade vandringsleden mot fågeltornet. I övrigt finns i området ett flertal stigar och stråk som används av besökare och skogsflanörer. Den äldre tallskogen i söder med sin öppna och grovstammiga karaktär är särskilt besöksvänlig, liksom Porsöbergets topp med sina anslående knotiga hållmarkstallskog och möjligheter till vacker utsikt mot Gammelstadsviken och kyrkbyn i Gammelstad.

5. Generella mål och åtgärder

5.1. Naturvärden

Skötselmål

Det övergripande målet för skötseln är att bibehålla och höja de natur- och rekreationsvärden som är förknippade med en lövrik barrnaturskog, hållmarksskogar, fritt utvecklade strandsuccessioner och andra naturtyper.

Då områdets skogar har varierad struktur beroende på bruksningshistorik och nyttjande är förutsättningarna att nå målet skiftande i olika delar. Stora delar av området är bevuxet med skog som uppkommit efter avverkningar på 1970-talet och på gammal inägomark, men äldre bestånd finns också insprängda i skogen. Historiken ger förutsättningar för ett stort inslag av lövträd, vilket utgör en av de viktigaste potentialerna för att utveckla naturvärden i reservatet. Om skogen helt lämnas till fri utveckling kan man förutse att naturliga processer kommer att innebära att allteftersom skogen växer till kommer gran ta över allt mer och lövskogsfasen så småningom att klinga av.

Det generella förhållningssättet är att skogen i reservatet ska lämnas för fri utveckling för att på så sätt ge möjlighet att utveckla strukturer som kännetecknar naturskogar; såsom höga maxåldrar, en större åldersspridning, en ökande andel död ved och där naturliga processer och störningar ska tillåtas ha ett naturligt förlopp. För att förlänga och vidmakthålla lövträdens närvaro och de naturvärden som är förknippade med dem ska dock delområden med gynnsamma förutsättningar för detta vara föremål för riktade skötselinsatser. Även andra befintliga naturvärden främjas med skötselåtgärder – till exempel frihuggnings av naturvärdesträd av olika slag.

Skötselåtgärder

Grundprincipen är att naturen inom reservatet ska lämnas för fri utveckling där inte annat sägs i nedan beskrivna delområden.

Avverkning av träd och annan skötsel kan komma ifråga inom delområden där detta bedöms vara gynnsamt för naturvärdet och bidra till uppfyllande av syftet för reservatet.

I första hand ska allt borttagande av träd ske genom avdödning av de stående stammarna genom ringbarkning eller bläckning. I vissa fall kan avverkning vara aktuellt om det bedöms mer lämpligt. De avverkade träden ska lämnas såsom blivande lågor i skogen. I undantagsfall kan större uttag av träd bli aktuellt varvid uttransport kan komma ifråga. Detta ska i så fall ske med skonsamma metoder, med häst eller fyrhjuling, om de inte kan nås med skogsmaskin från befintliga vägar.

All avverkning och annan avdödning av träd ska göras utifrån bedömning att det bidrar till målet med skötseln, för att säkerställa syftet med reservatet.

Röjningrester lämnas i skogen.

5.2. Värden för friluftsliv och rekreation

Skötselmål

Det övergripande målet för skötseln är att ge goda förutsättningar för friluftslivsaktiviteter och naturupplevelser i orörd natur.

Skötselåtgärder

Skogen sköts huvudsakligen med sikte mot naturvårdsmålen ovan, vilket också ger förutsättningar för upplevelsevärden för människor. Vandringsleder röjs vid behov. Träd som fallit över dessa stråk tas bort, men med hänsyn till naturvårdsmålen ska dessa läggas åt sidan där de lämnas kvar i skogen. Befintliga anläggningar och vägar underhålls vid behov.

5.3. Kulturmiljövärden

Skötselmål

I den mån kulturhistoriska lämningar identifieras ska de skötas så att de bevaras och synliggörs.

Skötselåtgärder

Bedömningar görs i det enskilda fallet för vilken skötsel som är lämplig för att hitta balansen mellan de olika skötselmålen.

5.4. Anläggningar och information

Skötselmål

Målet med skötseln är att ge information till besökarna som belyser områdets värden och sevärdheter samt vilka föreskrifter som gäller i reservatet. Området ska vara inbjudande och tillgängligt och de anläggningar som finns ska hållas i gott skick.

Reservatets gränser ska vara tydligt markerade enligt nationell standard.

Anläggningarna är markerade på kartan i bilaga 3.

Skötselåtgärder

Minst två informationstavlor sätts upp vid lämpliga entréer till reservatet. På tavlorna ska anges områdets värden, varför det är skyddat, vilka föreskrifter som gäller, vem som är förvaltare samt en karta med områdets gränser, stigar och andra anordningar för besökare. Informationstavlor, andra anläggningar och gränsmarkeringar ska ägnas regelbunden tillsyn och underhållas vid behov.

6. Mål och skötsel för delområden

Indelningen av delområden hänvisar till kartan i bilaga 2.

1.

Beskrivning

Vattenområde med anslutande våtmarker längs stränderna.

Mål

Fritt utvecklad våtmarksmiljö.

Skötsel

Fri utveckling.



2025-08-28

2.

Beskrivning

Stora Köpmanhällan med anslutande strandskog.

På hällan växer en äldre barrblandskog med visst lövinslag som ner mot vatten övergår i en lövrik strandskog.

Mål

Fritt utvecklad skog. I takt med att skogen åldras stiger naturvärdet, bland annat genom att andelen grova träd och död ved ökar.

Skötsel

Fri utveckling.

3.

Beskrivning

Gata för markförlagd ledning.

Mål

Inget specifikt naturvårdsmål.

Skötsel

Ingen skötsel. Området kan röjas vid behov för ledningens funktion.

4.

Beskrivning

Lövrik granskog med aspkloner

Mål

Äldre skog med bra trädslagsblandning, där andelen löv ska bibehållas eller ökas. På sikt ska även den döda veden öka.

Skötsel

I huvudsak fri utveckling, förutom att vart 10:e år röja smågran i de tätare lövområdena vid behov. Äldre asp kan frihuggas efter bedömning att det skulle vara gynnsamt för naturvärdet.

5.

Beskrivning

Äldre granskog med inslag av gammal asp.

Mål

Äldre skog med bra trädslagsblandning, där andelen löv ska bibehållas eller ökas. På sikt ska även den döda veden öka.



2025-08-28

Skötsel

Initialt friställs gamla aspar genom att konkurrerande träd avverkas eller ringbarkas. Även smågran röjs i anslutning till lövträden. Efter tio år utvärderas skötseln.

6.

Beskrivning

Porsöbergets topp.

Gammal hållmarkstallskog med övergång mot friskare mark med gran och lövträd. Ett anslutande kärr ingår i området. Skogen på den norra toppen brann i augusti 2002 varvid stora mängder död tallved skapades.

Mål

Fritt utvecklad hållmarkstallskog och andra skogstyper. I takt med att skogen åldras ökar naturvärdet, bland annat genom att andelen grova träd och död ved ökar.

Skötsel

Fri utveckling.

Den norra toppen är ett lämpligt läge för att anlägga en utsiktsplats mot Gammelstadsviken.

7.

Beskrivning

Lövskog uppkommen på f.d. inägomark och gammalt hygge från 1970-talet.

Mål

Lövdominerad skog med minst 80 % lövträd.

Skötsel

I huvudsak fri utveckling, förutom att vart 10:e år röja smågran vid behov. Större gran kan tas ut eller ringbarkas för att uppnå målet med skötseln. Vald metod görs efter bedömning av vad som är mest gynnsamt för naturvärdet.

8.

Beskrivning

Gammal blandskog med aspkloner.

Mål

Äldre skog med bra trädslagsblandning, där andelen löv ska bibehållas. På sikt ska även den döda veden öka.

Skötsel

2025-08-28

Fri utveckling. Efter tio år utvärderas skötseln för att se om insatser behövs för att gynna lövträd.

9.

Beskrivning

Ung luckig skog uppkommen efter avverkning på 1970-talet. Heterogen struktur som ger förutsättningar för en mångformsrik skog på sikt. Ställvis innehåller skogen mycket lövträd. Även små myrar ingår och på några ställen står kvarlämnade tallöverståndare.

Mål

Fritt utvecklad blandskog med stort lövinslag och kontinuerligt ökande andel gamla träd, död ved och andra strukturer av betydelse för biologisk mångfald.

Skötsel

Huvudsakligen fri utveckling. Smågran kan röjas i tätare lövområden vart 10:e år vid behov. Ringbarkning och andra naturvårdshöjande åtgärder kan komma ifråga på sikt. Efter tjugo år utvärderas skötseln.

10.

Beskrivning

Gammal talldominerad skog. I viss mån skiktad och luckig med olikåldrig gran och lite löv.

Mål

Fritt utvecklad barrblandskog med kontinuerligt ökande andel gamla träd, död ved och andra strukturer av betydelse för biologisk mångfald.

Skötsel

Fri utveckling.

11.

Beskrivning

Äldre barrblandskog med naturskogskaraktär och skoglig kontinuitet. I de norra delarna, är skogen mångformig, flerskiktad och olikåldrig, med relativt stort inslag av död ved och med trädåldrar som ger ett förhöjt naturvärde. Fuktighet och strukturer ger förutsättningar för artrikedom bland flertalet organismgrupper. Mot söder övergår skogen i mer genomsiktlig gammal talldominerad skog med åldrar uppåt 200 år.

Mål

Fritt utvecklad barrblandad naturskog med kontinuerligt ökande andel gamla träd, död ved och andra strukturer av betydelse för biologisk mångfald.

2025-08-28

Skötsel

Fri utveckling.

12.Beskrivning

Fuktig varierad blandskog med stor trädslagsblandning och mycket död ved. Mot väster övergår skogen i ren lövsumpskog. Totalt sett en våtmarksmiljö med mycket höga naturvärden.

Mål

Fritt utvecklad fuktig skog och sumpskog med kontinuerligt ökande andel gamla träd, död ved och andra strukturer av betydelse för biologisk mångfald.

Skötsel

Fri utveckling.

13.Beskrivning

Äldre blandskog på frisk mark

Mål

Fritt utvecklad blandskog med kontinuerligt ökande andel gamla träd, död ved och andra strukturer av betydelse för biologisk mångfald.

Skötsel

Fri utveckling. Efter utvärdering kan åtgärder för att gynna lövkontinuitet och andra naturvärden utföras.

14.Beskrivning

Lövdominerad skogsmiljö på f.d. odlingsmark. Ännu finns några kvarstående luckor i den södra delen. Mycket död och döende lövved förekommer.

Mål

Fritt utvecklad lövskog med kontinuerlig produktion av död ved.

Skötsel

Huvudsakligen fri utveckling. Smågranar röjs vart 10:e år vid behov. Ringbarkning av större gran kan göras efter bedömning att det gynnar målet med skötseln.

15.Beskrivning

Naturskogsartad granskog med lövinslag.

Mål

Fritt utvecklad skog med kontinuerligt ökande andel gamla träd, död ved och andra strukturer av betydelse för biologisk mångfald.

Skötsel

Fri utveckling.

7. Uppföljning av mål och skötselåtgärder

En uppföljning av skötselmål och skötselåtgärder med utgångspunkt från reservatets syfte ska ske vart tionde år. Planens ingående mål och utfallet av genomförda åtgärder ska då ses över. Om uppföljningen visar att det är nödvändigt med avseende på reservatets syfte ska berörda skötselmål och åtgärder ändras så de blir ändamålsenliga.

8. Källhänvisning

Artportalen. Uttag 2025-03-14

Enetjärn Natur AB. 2011: *Naturvärdesinventering inför detaljplan, Porsön-Gammelstadsviken.*

Enetjärn Natur AB. 2011: *Fågelinventering Porsön-Gammelstadsviken.*

Luleå kommun. 2000: *Naturvårdsplan Luleå.*

Luleå kommun. 2013: *Detaljplan för del av Storporsön, PL402.*

Luleå kommun. 2018: *Detaljplan för del av Porsön, PL456.*

Luleå kommun. 2020: *Grönplan Luleå.*

Spansk, Ö. 2013: *Lövskogsbiotoper på Hertsölandet med omnejd.* Luleå kommun.

Spansk, Ö. 2013: *Översikt över naturvärden Storporsön, pm 2013-01-09.*

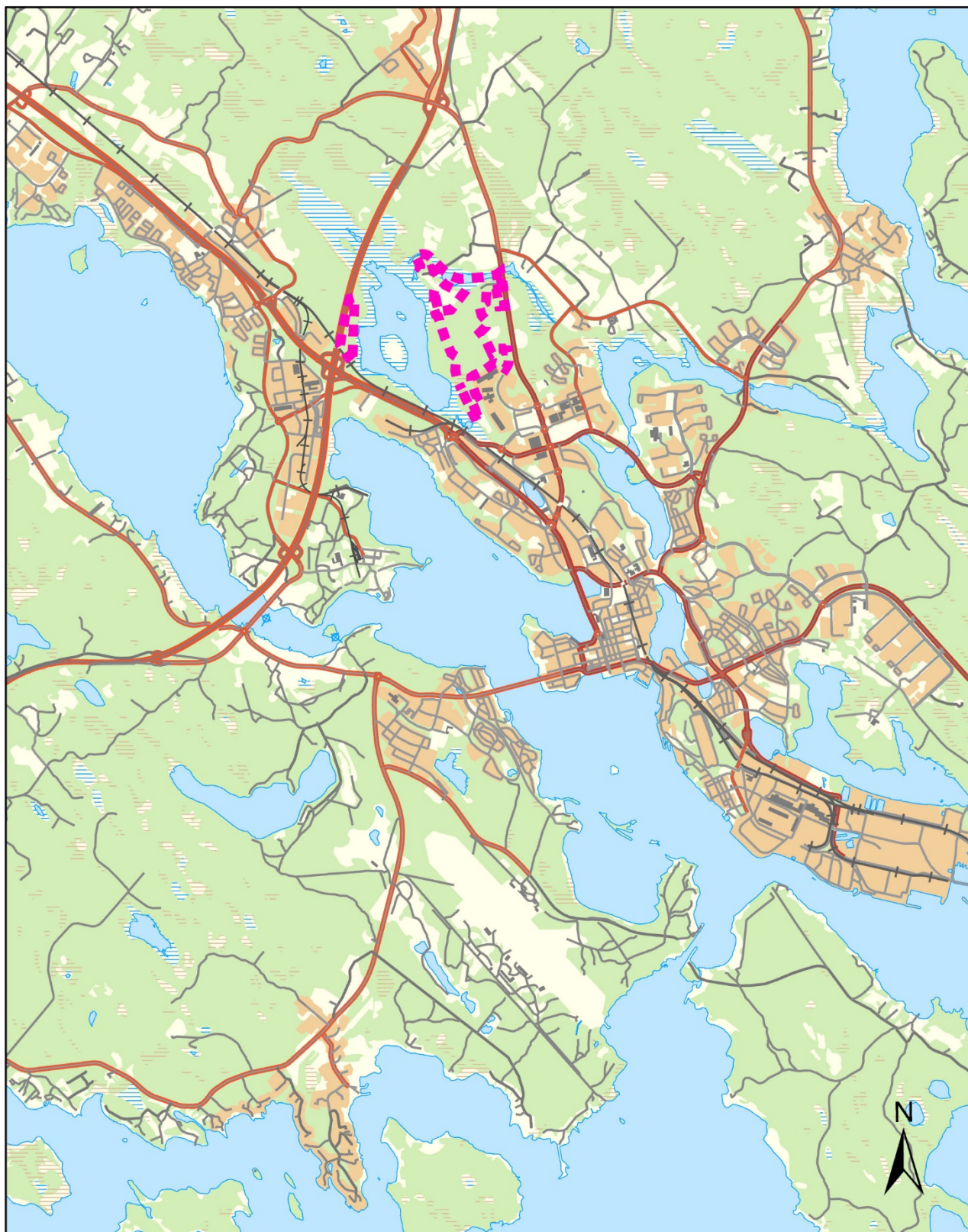
Fotodokumentation, fältbesök av länsstyrelsen och Luleå kommun 2013-05-23

Bilagor

1. Översiktskarta
2. Karta med skötselområden
3. Karta med anläggningar och information

Bilaga 1

Översiktskarta

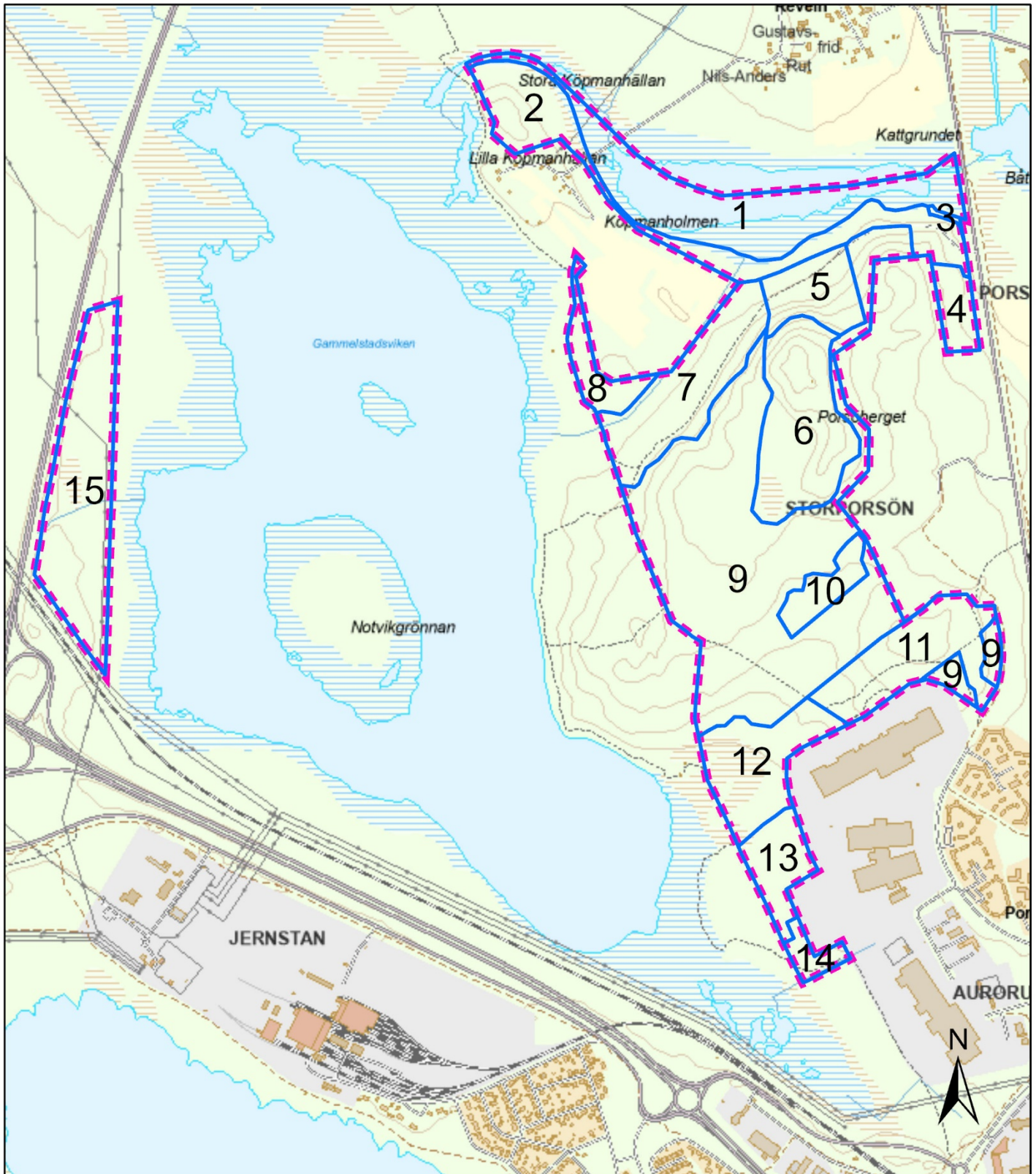


 Gräns för naturreservatet Porsöberget

0 1,25 2,5 5 Kilometer

Bilaga 2

Skötselområden

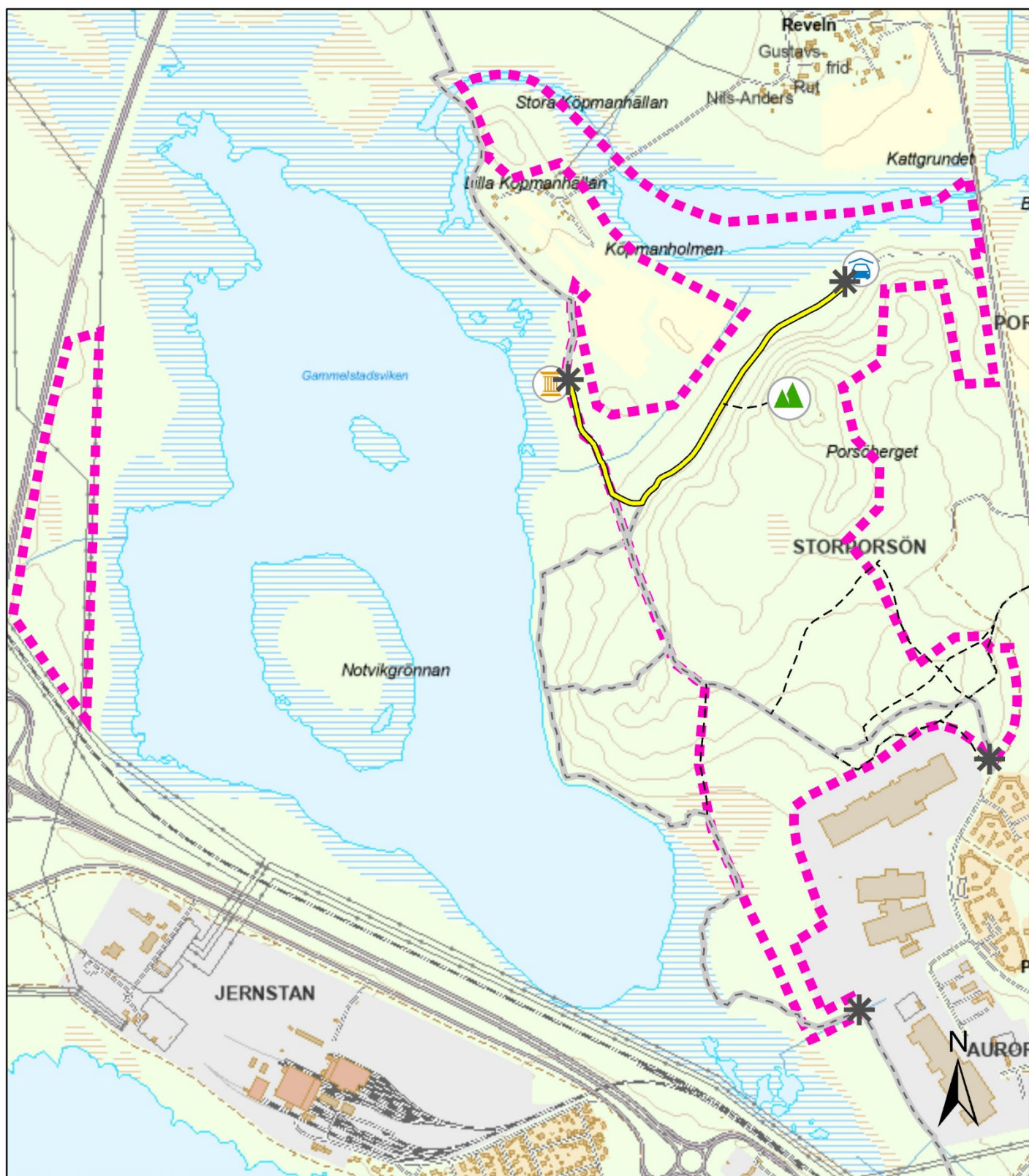


-  Skötselområden
-  Gräns för naturreservatet Porsöberget

0 0,25 0,5 1 Kilometer

Bilaga 3

Anläggningar och information



-  Gräns för naturreservatet Porsöberget
-  Vandringsleder
-  Stigar
-  Tillgänglighetsanpassad vandringsled
-  Fågeltorn
-  Möjlig plats för informationstavla
-  Utsiktsplats
-  Parkering

0 0,25 0,5 1 Kilometer

§ 312

Inriktning för bildandet av naturreservatet Porsöberget

Ärendenr 2024/1987-3.1.0.3

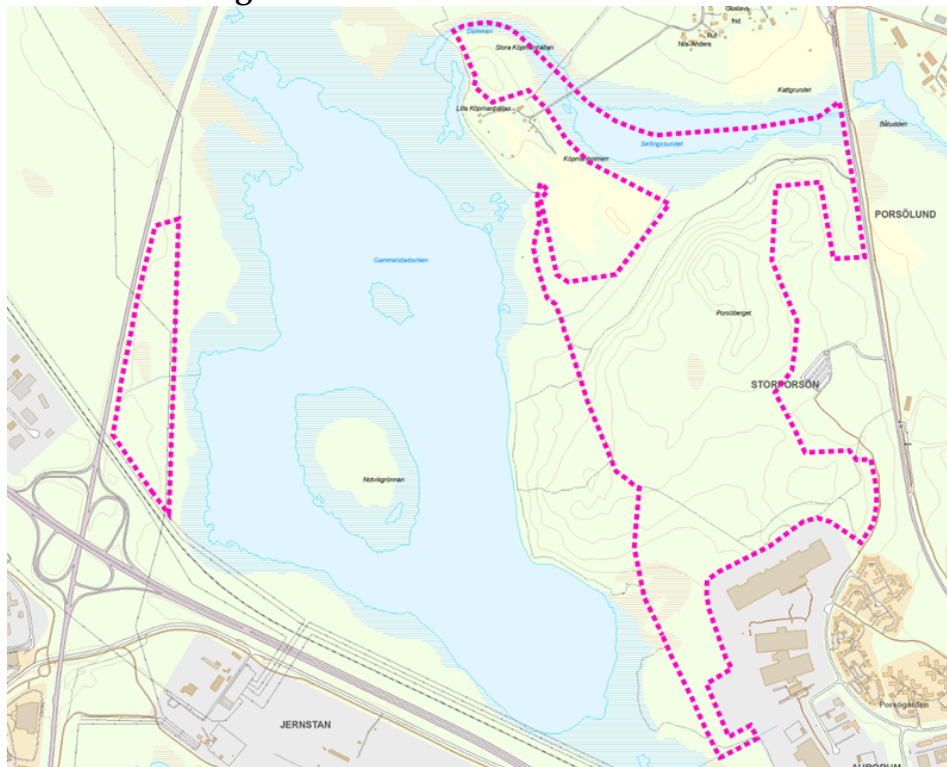
Kommunstyrelsens beslut

1. Kommunstyrelsen beslutar att naturreservatet Porsöberget ska utformas enligt av kommunstyrelseförvaltningen föreslagna inriktning och principer.
2. Kommunstyrelseförvaltningen får i uppdrag att fullfölja den formella processen för reservatsbildning av Porsöberget, med syfte att ta fram ett slutligt förslag som ställs till kommunfullmäktige för beslut.
3. Externt samråd ska ske med innehåll av föreslagen avgränsning, syfte och föreskrifter.

Reservationer

Sana Suljanovic (M), Samuel Ek (KD), Arne Nykänen (C), Ylva Mjärdell (L), och Kristoffer Sundström (M) reserverar sig mot beslutet.

Sammanfattning av ärendet



Föreslagen avgränsning av naturreservatet Porsöberget.

*Bakgrund*

Kommunstyrelsen beslutade 2024-03-11 § 84 att ge kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag om naturreservatsbildning för ett antal tätortsnära områden och skärgårdsöar. Enligt beslutet skulle förslagen tas fram gruppvis där Porsöberget ingår i den första gruppen med målsättningen om ett inrättande under första kvartalet 2025.

Naturreservat kan bildas av kommunen eller av staten via länsstyrelser i syfte att bevara värdefulla natur, för att återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter och/eller för att tillgodose områden för friluftsliv. Beslut om att bilda naturreservat har samma juridiska verkan oavsett vilken instans som fattar beslutet. Kommuner avgör självständigt vilka områden och med vilket syfte man bildar reservaten. Ofta väljer kommuner att fokusera på tätortsnära områden med höga rekreativvärden, medan länsstyrelser i första hand skyddar större naturområden med renodlade naturvärden.

Varje reservat har ett unikt syfte som anger vad som ska skyddas och utvecklas. Det kan vara olika naturvärden eller rekreativvärden, eller en kombination av båda. Föreskrifter utformas för att nå syftet, vilket blir det regelverk som gäller för markägare/rättighetsinnehavare och för allmänheten.

Reservatsbildningen följer en lagstyrd process men som innehållsmässigt kan se lite olika ut beroende på förutsättningarna. En grundläggande premiss är överenskommelser med markägare/rättighetsinnehavare. I detta fall är kommunen enda markägare. Därefter tas underlagsmaterial med grundläggande inriktning för reservatet fram, inklusive en avgränsning av området. Under processens gång samråds med berörda parter.

Aktuellt ärende handlar om att i det skedet få ett inriktningsbeslut av kommunstyrelsen som ledning för tjänstepersonsorganisationen för det fortsatta arbetet. I kommunstyrelsens uppdrag var utgångspunkten att den kommunala beslutsprocessen skulle ske i två steg, där föreliggande ärende om inriktning för reservatet är steg ett.

Efter kommunstyrelsens godkännande av föreslagen inriktning vidtar den formella reservatsbildningsprocessen. Remitterande till sakägare, myndigheter och intresseorganisationer sker och därefter lämnas, efter eventuella korrigeringar, ärendet till kommunfullmäktige för slutligt beslut om reservatsbildning.

Förslaget

Porsöberget är ett område med höga naturvärden knutna till en varierad skogsmiljö. Hällmarkstallskogar och lövträdsrika sluttningar ger utrymme för



stor biologisk mångfald. Området gränsar mot Gammelstadsvikens naturreservat och natura 2000-område där det utgör ett komplement och inkörsport med vandringsleder och naturskyltning. Reservatet är uppdelat på två delar, en på vardera sidan om Gammelstadsviken, där det västra området utgörs av en skyddad naturskog medan det östra är mer tillgängligt för människor.

Kommunstyrelseförvaltningen föreslår en inriktning på reservatet där naturvärden ska samspela med rekreationsvärden. Naturen sköts för att stärka förutsättningarna för biologisk mångfald, vilket kan innebära fri utveckling i vissa delar medan andra blir föremål för en mer aktiv skötsel. Lövsskog ska generellt gynnas i skötseln, men även andra värden kan behöva stärkas. Rekreationsvärdena inom området gynnas och tillgängligheten till Gammelstadsviken stärks därmed.

Syftet med reservatet föreslås formuleras enligt följande:

Syftet med naturreservatet är att bevara ett skogsområdes värdefulla naturmiljö med dess förutsättningar att hysa stor biologisk mångfald. Skogsbiotoper, stränder, våtmarker och andra naturtyper ska få utvecklas naturligt, liksom de processer och strukturer som präglar dessa miljöer. Syftet är även att de delar som idag har lägre naturvärden ska utvecklas mot naturligt tillstånd. Området ska ge förutsättningar för att ingående naturtypers naturligt associerade habitat och arter ska kunna fortleva och sprida sig. Inom ramen för ovanstående är reservatets syfte även att tillgodose behovet av naturupplevelser, friluftsliv och rekreation i ett tätortsnära naturområde.

Föreskrifterna för reservatet och skötselplanen är verktygen för att nå detta syfte. Utvecklat förslag till principer för reservatet, hur syftet ska nås samt utformning av föreskrifter beskrivs i bilaga till denna skrivelse. Föreskrifterna ligger i linje med gängse praxis för naturreservat i skogsområden, som bland annat innebär reglering av åtgärder som kan skada mark och vegetation. Områdets varierade karaktär ger dock förutsättningar för en viss differentiering med olika målbild för delområden.

Avgränsning följer i stort angiven yta i översiktsplanen och har anpassats för att korrelera med gällande detaljplaner samt beslutade och kända anspråk på området. Endast kommunal mark ingår. Befintlig infrastruktur i form av vägar, elledningar och VA-system begränsas inte. Korridoren för Norrbotnia-banan anges som ett undantag i föreskrifterna och kan således förverkligas även om den berör reservatet.

Samhällsbyggnadsutskottet har 2024-11-18 § 107 föreslagit kommunstyrelsen besluta att naturreservatet Porsöberget ska utformas enligt av kommunstyrelseförvaltningen föreslagna inriktning och principer. Kommunstyrelseförvalt-



ningen får i uppdrag att fullfölja den formella processen för reservatsbildning av Porsöberget, med syfte att ta fram ett slutligt förslag som ställs till kommunfullmäktige för beslut. Externt samråd ska ske med innehåll av föreslagen avgränsning, syfte och föreskrifter. Vid ärendets hantering reserverade sig Sana Suljanovic (M) och Samuel Ek (KD) mot beslutet.

Sammanträdet

Sana Suljanovic (M), Samuel Ek (KD), Arne Nykänen (C) och Ylva Mjördell (L) föreslår avslå samhällsbyggnadsutskottets förslag.

Ulrika Lundberg (V) föreslår bifalla samhällsbyggnadsutskottets förslag.

Beslutsgång

Ordföranden ställer samhällsbyggnadsutskottets förslag och Sana Suljanovics med fleras förslag mot varandra och finner att kommunstyrelsen bifaller samhällsbyggnadsutskottets förslag.

Dialog

Dialog har skett med kommunstyrelseförvaltningen, infrastruktur- och serviceförvaltningen samt med kultur- och fritidsförvaltningen.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelsens beslut 2024-03-11 § 84, KLF Hid: 2024.2332
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande inriktningen för bildandet av naturreservatet Porsöberget, KLF Hid: 2024.9844
- Bilaga till skrivelse om inriktning för naturreservatet Porsöberget – förslag till avgränsning, syfte, föreskrifter och principer, KLF Hid: 2024.9845
- Samhällsbyggnadsutskottets beslut 2024-11-18 § 107, KLF Hid: 2024.10481

Beslutet skickas till

Kommunstyrelseförvaltningen, samhällsomställningskontoret

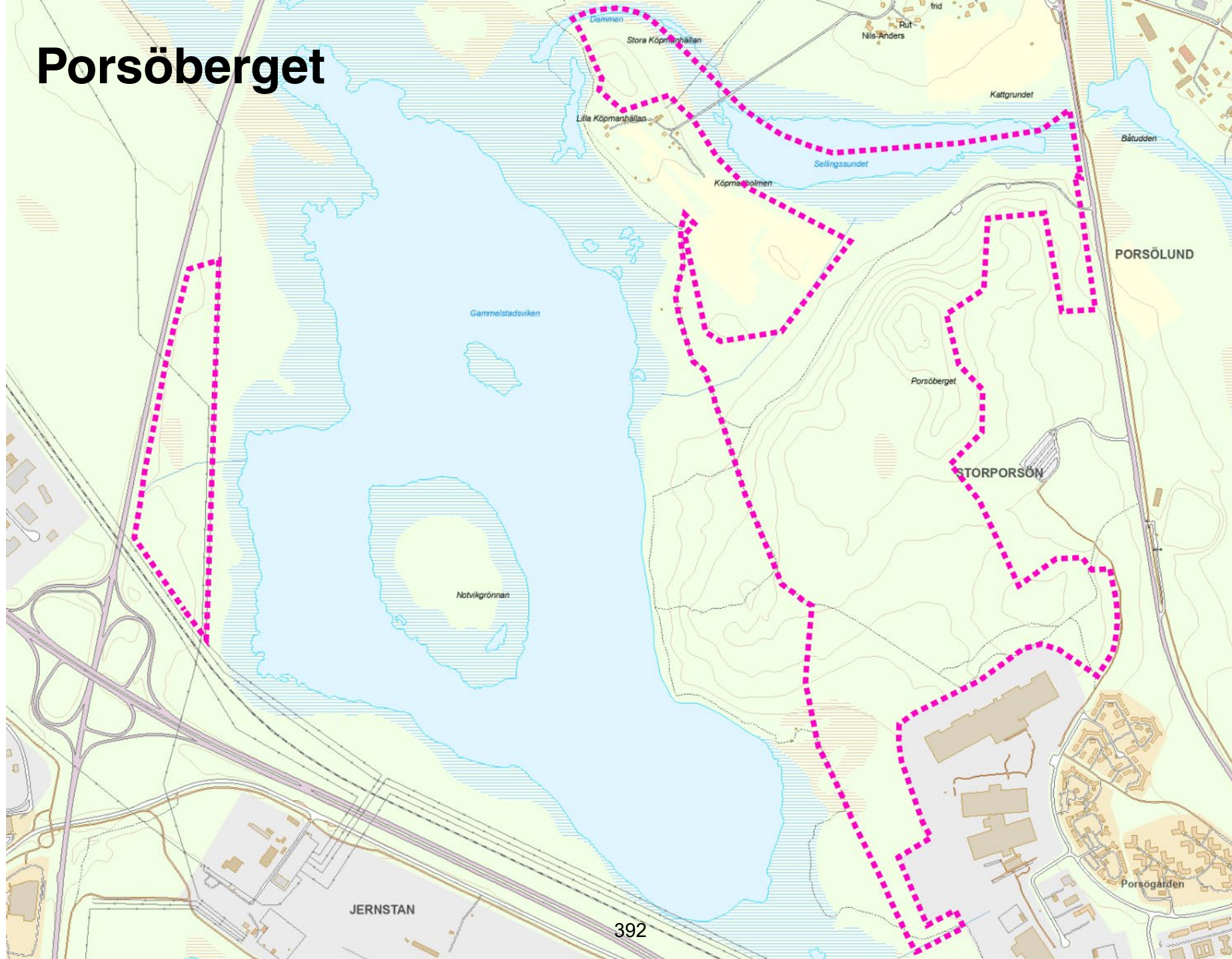
Bildande av naturreservatet Porsöberget



Örjan Spansk, kommunekolog

Sbu 22 september 2025

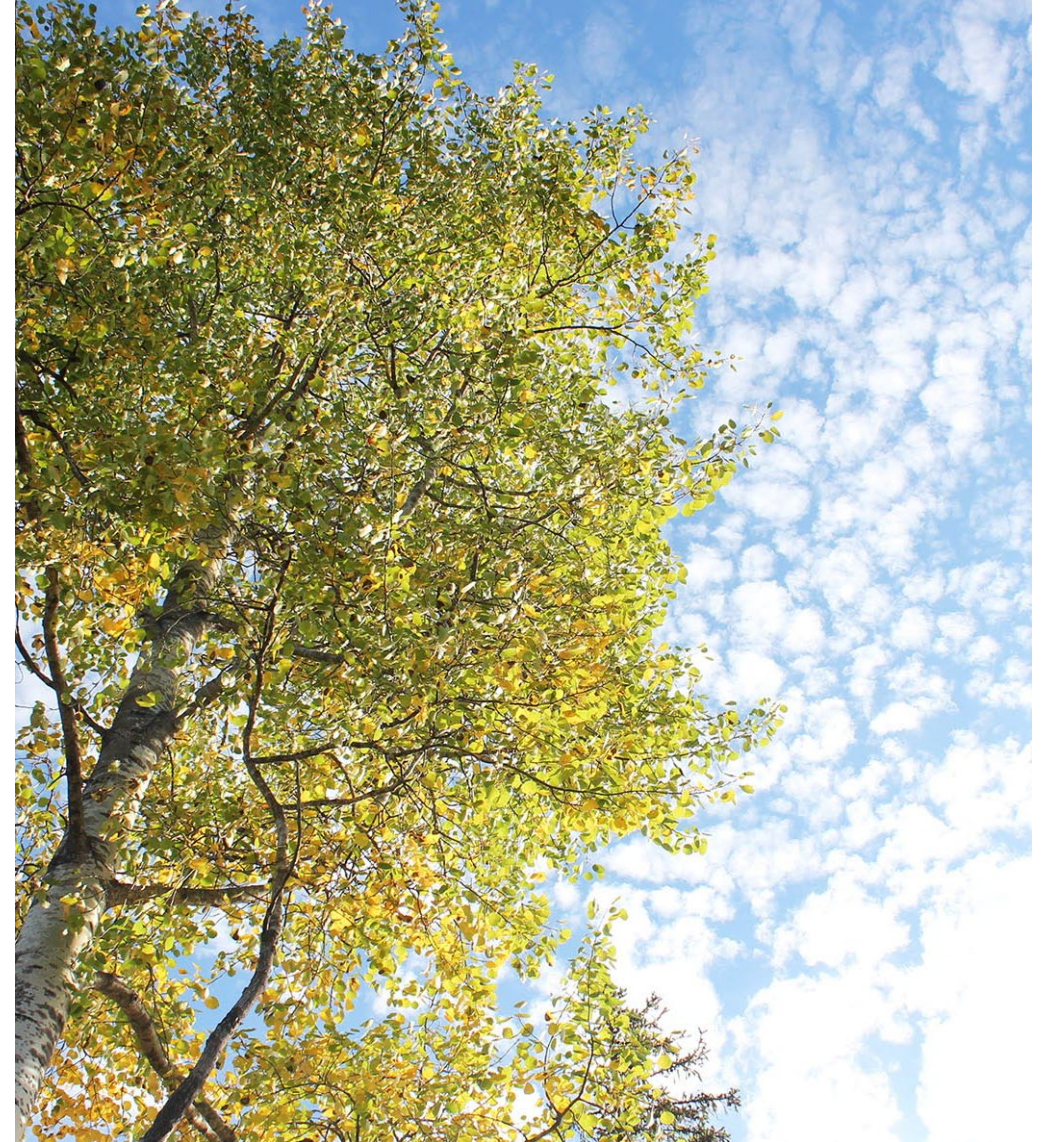
Porsöberget





Porsöberget, principer

- Tätortsnära områdes natur- och rekreationsvärden
- Nyckelord: Varierad skog, vandringsled, fågelliv, port till natura 2000
- Differentierad skötsel: Bevara och höja natur- och rekreationsvärden
- Vandringsleder etc kan utvecklas
- Komplement och buffertzona mot Gammelstadsviken





Porsöberget, föreskrifter förutom gängse

- Undantag för kraftledningsgata
- Undantag för underhåll av väg
- Undantag för bygge av järnväg



Porsöberget, synpunkter och justeringar

- Norrbottens ornitologiska förening: Önskar fler anläggningar såsom stig + rustning av väg. *Hindras inte av föreskrifter – möjlighet i framtiden. Vägen ska hållas i skick. Ingen åtgärd.*
- Trafikverket: Tillräcklig hänsyn har tagits till Norrbotniabanan. Utrymme bör finnas för utveckling av Stambanan (dubbelspår) + befintligt vägområde för E4. *Föreskrifter har ändrats så att all järnväg utan inskränkning kan utvecklas, inklusive kringanläggningar, arbetsvägar etc. E4 befinner sig utanför gränsen och berörs inte av reservatet.*
- Vattenfall: Drift, underhåll och utveckling av kraftledning får inte hindras. *Föreskrift har förtydligats så att detta medges.*
- Positiva till reservatsbildning: Länsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Gällivare skogssameby.
- Negativa: -



Tack för mig!

Örjan Spansk

orjan.spansk@lulea.se





§ 139

Yttrande till grundläggande granskning av kommunstyrelsens egna verksamheter och nämnder 2024

Ärendenr 2024/1873-1.3.2.3

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta nedanstående yttrande som sitt eget och avge svaret till kommunrevisionen.

Sammanfattning av ärendet

KPMG har på uppdrag av förtroendevalda revisorer genomfört en grundläggande granskning av kommunstyrelsens egen verksamhet och nämnderna, samt den gemensamma e-nämnden. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen för sin egen verksamhet, nämnderna samt den gemensamma e-nämnden på en övergripande nivå har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten.

Granskningen påvisar att infrastruktur- och servicenämnden samt miljö- och byggnadsnämnden inte bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska ramar.

Av granskningen framgår att det bedöms att:

- Kommunstyrelsens ledning, styrning, uppföljning och kontroll för den egna verksamheten, arbetsmarknads- och gymnasienämndens, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämndens, socialnämndens, överförmyndarnämndens och den gemensamma E-nämndens i huvudsak har varit tillräckligt tillfredsställande.
- Infrastruktur- och servicenämnden och miljö- och byggnadsnämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll har inte varit tillräckligt tillfredsställande.

Revisionen rekommenderar att kommunstyrelsen och nämnderna fortsatt säkerställer att verksamhet och ekonomi följer beslutad mål och budget. Yttrande förväntas från kommunstyrelsen gällande sin roll att leda, styra och ha uppsikt över verksamheten.

Kommunstyrelseförvaltningens yttrande

Kommunstyrelsen utvecklar löpande struktur och stöd för att säkerställa att samtliga nämnder, där ett negativt utfall mot budget prognosticeras för året, tar fram en åtgärdsplan i syfte att nå en ekonomi i balans. Åtgärder kan



behöva vidtas både kortsiktigt för att hantera innevarande års underskott och mer långsiktigt för att skapa en hållbar ekonomisk utveckling över tid. Detta arbete ligger i linje med ett av kommunens långsiktiga mål för god ekonomisk hushållning: att respektive nämnds budgetavvikelse ska vara noll eller positiv.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunstyrelsen besluta att anta förslag till yttrande som sitt eget och avge yttrandet till kommunrevisionen.

Sammanträdet

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Kommunallagen (2017:725) 12 kap, 1 §, ger uttryck för att revisorerna årligen ska granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde. Verksamhetsområdena ska granskas i den omfattning som följer av God revisionssed.

Revisorerna har till uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, och från ekonomisk synpunkt, tillfredställande sätt.
- Räkenkaperna är rättvisande.
- Den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisorernas årliga granskning består av tre delar; grundläggande granskning, fördjupad granskning samt granskning av delårs- och helårsbokslut.

Detta ärende avser den grundläggande granskningen.

Dialog

Det har skett en löpande dialog om nämnders ekonomiska prognoser och utfall vid arena ekonomi och kommunledningsgruppen.

Beslutsunderlag

- Slutdokument grundläggande granskning, KLF Hid: 2025.5248
- Granskningsrapport grundläggande granskning, KLF Hid: 2025.5249



- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande yttrande till grundläggande granskning av kommunstyrelsens egna verksamheter och nämnder 2024, KLF Hid: 2025.9329



För kännedom:

Barn- och utbildningsnämnden
Socialnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Infrastruktur- och servicenämnden
Miljö- och byggnämnden
Överförmyndarnämnden
E-nämnden
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

För yttrande:

Kommunstyrelsen

Grundläggande granskning av kommunstyrelsens egen verksamhet och nämnder

KPMG har fått i uppdrag av oss förtroendevalda revisorer att genomföra en grundläggande granskning av kommunstyrelsens egen verksamhet och nämnderna, samt den gemensamma E-nämnden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med den grundläggande granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen för sin egen verksamhet, nämnderna samt den gemensamma E-nämnden på en övergripande nivå har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten.

Den sammanfattande bedömningen är att:

- **kommunstyrelsen för den egna verksamheten, arbetsmarknads- och gymnasienämndens, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämndens, socialnämndens, överförmyndarnämndens och den gemensamma E-nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll i huvudsak har varit tillräckligt tillfredsställande.**
- **Infrastruktur- och servicenämnden och miljö- och byggnadsnämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll har inte varit tillräckligt tillfredsställande.**

Det rekommenderas att kommunstyrelsen och nämnderna fortsatt säkerställer att verksamhet och ekonomi följer beslutad mål och budget.

Vi överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen gällande sin roll att leda, styra och ha uppsikt över verksamheten önskas senast den 30 oktober 2025.

För Luleå kommuns revisorer/

Kurt Hauptmann/ordförande

Ordförande i revisionen godkände slutdokumentet digitalt på revisionssammanträdet 2025-04-09.



Grundläggande granskning 2024

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2025-04-09

Antal sidor 34



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunstyrelsen	5
3.2	Arbetsmarknads- och gymnasienämnden	10
3.3	Barn- och utbildningsnämnden	13
3.4	Infrastruktur- och servicenämnden	16
3.5	Kultur- och fritidsnämnden	19
3.6	Miljö- och byggnadsnämnden	22
3.7	Socialnämnden	24
3.8	Överförmyndarnämnden	28
3.9	Gemensam E-nämnd	31

1 Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att genomföra en grundläggande granskning av kommunstyrelsens egen verksamhet och nämnderna, samt den gemensamma E-nämnden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med den grundläggande granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen för sin egen verksamhet, nämnderna samt den gemensamma nämnden på en övergripande nivå har skapat förutsättningar för tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att:

- **kommunstyrelsen för den egna verksamheten, arbetsmarknads- och gymnasienämndens, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämndens, socialnämndens, överförmyndarnämndens och den gemensamma E-nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll i huvudsak har varit tillräckligt tillfredsställande.**
- **Infrastruktur- och servicenämnden och miljö- och byggnadsnämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll har inte varit tillräckligt tillfredsställande.**

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att fortsatt säkerställa att verksamhet och ekonomi följer beslutad mål och budget.

2 Bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll och ansvarsprövning av styrelser och nämnder. Revisionens arbete ska även ses som ett stöd till nämnderna och styrelsen.

Kommunallagen (2017:725) 12 kap, 1 §, ger uttryck för att revisorerna årligen ska granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde. Verksamhetsområdena ska granskas i den omfattning som följer av God revisionssed.

Revisorerna har till uppgift att pröva om:

- Verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, och från ekonomisk synpunkt, tillfredställande sätt
- Räkenenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Revisorernas årliga granskning består av tre delar; grundläggande granskning, fördjupad granskning samt granskning av delårs- och helårsbokslut.

Den grundläggande granskningen omfattar en översiktlig granskning av måluppfyllelse, styrning och intern kontroll. Granskningen baseras generellt sett på revisorernas riskanalys och omfattar samtliga nämnder och styrelser, och ger även underlag till uppdatering av riskanalysen under året. Enligt God revisionssed ska den grundläggande granskningen utgöra ett så pass omfattande underlag att den ger grund till bedömningar som revisorerna avlämnar i sin årliga revisionsberättelse.

Revisorerna genomför fördjupade granskningar som ett komplement till den grundläggande granskningen.

Enligt nämndsreglemente¹ är nämnderna ansvariga för att bland annat utarbeta mål inom sitt verksamhetsområde och samverka för förflyttning mot kommunfullmäktiges mål. Nämnderna ska även tillse att verksamheten sköts på ett ekonomiskt tillfredsställande och effektivt sätt. Nämnderna ska tillse att budgeten inte överskrids samt att den interna kontrollen är tillräcklig.

Det framgår av kommunfullmäktiges plan och budget 2024–2026² att kommunkoncernen ska arbeta med sex strategiska initiativ och nio övergripande mål för att uppnå ett hållbart samhälle. Av planen framgår även ett flertal uppdrag till nämnderna för planperioden.

¹ Kommunfullmäktige 2023-12-18, § 240

² Kommunfullmäktige 2023-06-20, § 147

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens översiktliga syfte var att bedöma om styrelse och nämnder har en tillräcklig struktur för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

De bedömningar som avlämnas ska utgöra en grund för säkerställande att styrelse och nämnder lever upp till de mål och beslut som fullmäktige fastställt.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Har styrelsen/nämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål?
- Följer styrelsen/nämnden upp verksamhetens målluppfyllelse?
- Bedriver styrelsen/nämnden verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar?
- Följer styrelsen/nämnden upp verksamhetens interna kontroll under året?

Granskningen avser kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och gymnasienämnden, barn- och utbildningsnämnden, E-nämnden, infrastruktur- och servicenämnden, gemensamma kost- och servicenämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, socialnämnden och överförmyndarnämnden.

2.2 Revisionskriterier

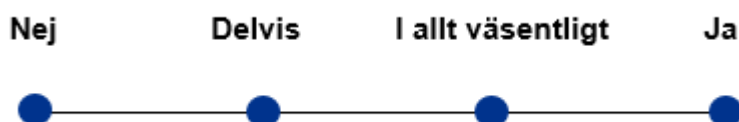
I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Kommunfullmäktiges givna beslut och uppdrag till styrelse/ nämnder
- Styrelse och nämnders reglementen
- Reglemente för intern kontroll
- Tillämpbara interna regelverk och policy.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunstyrelsen

Nämndsreglementet gör gällande att kommunstyrelsen bland annat ska planera, leda och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala koncernens verksamheten. Styrelsen ska även planera, leda, samordna och följa upp kommunens personalpolitik och strategiska HR-frågor. Det är även kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för kommunens samhällsplanering. Utöver detta är styrelsen även krisledningsnämnd, arkivmyndighet samt ansvarig för kommunens räddningstjänst.

3.1.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Kommunstyrelsen har fastställt verksamhetsplaner för både kommunstyrelseförvaltningen³ och räddningstjänsten⁴.

Kommunstyrelseförvaltningen

Kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsplan gör gällande för förvaltningens mål för året:

- Utredningsuppdrag.
- Strategiska initiativen.
- Stärka demokratin och delaktigheten.
- Förbättra service till dem som bor och verkar i kommunen.
- Kommunövergripande kompetensförsörjning.
- Kommunstyrelseförvaltningens egen kompetensförsörjning.
- Öka takten i samhällsbyggnadsprocessen.

Kommunstyrelseförvaltningens delårsrapport per den 30 april⁵ gör gällande att två av de strategiska initiativen bedöms bli uppnådda i hög grad innan årets slut medan övriga fyra enbart bedöms bli delvis uppfyllda. Det framför att målen om att öka takten i samhällsbyggnadsprocessen respektive service till dem som bor, verkar och vistas i Luleå kommer till stor del uppnås. Målet kopplat till att skapa delaktighet för invånare bedöms bli delvis uppfyllt. Det beskrivs att planeringen av arbetet har påbörjats samt att en del aktiviteter har påbörjats. De två målen avseende kompetensförsörjning bedöms bli uppfyllda till stor del. Det uppges även att tretton av förvaltningens femton utredningsuppdrag är påbörjade.

Enligt kommunstyrelseförvaltningens delårsuppföljning januari – augusti 2024⁶ kommer målen avseende samhällsbyggnadsprocessen samt kompetensförsörjning inom den

³ Kommunstyrelsen 2024-01-15, § 33

⁴ Kommunstyrelsen 2024-01-15, § 24

⁵ Kommunstyrelsen 2024-06-03, § 159

⁶ Kommunstyrelsen 2024-10-07, § 251

egna verksamheten att uppnås. Nämndmålen om kommunövergripande kompetensförsörjning, service till dem som bor, verkar och vistas i kommunen samt målet att utveckla planprocessen för att skapa delaktighet bedöms bli uppnått till stor del. Ett av de strategiska initiativen bedöms bli helt uppnått, fyra bedöms bli uppnådda till stor del, en bedöms bli delvis uppnått och en bedöms inte bli uppnådd. Det framförs även att två av utredningsuppdragen är genomförda medan elva är påbörjade. Det uppges att ett utredningsuppdrag är pausat i nuläget och att ett uppdragen ännu inte har påbörjats.

Det framgår av kommunstyrelseförvaltningens årsuppföljning för 2024 att fyra av fastställda målen är helt uppfyllda, eller i hög grad. "Service till de som bor, verkar och vistas i Luleå kommun" bedöms vara delvis uppfyllt. Av de sex strategiska initiativen bedöms ett vara helt uppfyllt, tre som uppfyllda i hög grad, ett som delvis uppfyllt och ett som ej uppfyllt. Det strategiska initiativ som bedöms vara ej uppfyllt är "förbättrat företagsklimat". Det beskrivs att kommunen sjönk med fem placeringar i Svenskt Näringslivs mätning av företagsklimatet. Kommunen kom på plats 275 av landets 290 kommuner. Av mätningen framgår att kommunens företagare efterfrågade bättre dialog mellan kommunen och företagen samt bättre förståelse för företagande hos kommunens beslutsfattare.

Till samtliga mål och strategiska initiativ framgår beskrivningar av det arbete som bedrivits under året för måluppfyllelse. Det framgår även uppföljningar och analyser av fastställda indikatorer för måluppföljning.

Det anges i kommunstyrelseförvaltningens årsuppföljning att tio av 14 tilldelade utredningsuppdrag är genomförda.

Räddningstjänsten

Utifrån de kommunövergripande målen har kommunstyrelsen fastställt följande mål för räddningstjänsten:

- Utveckla räddningstjänstens förmåga vid insatser
- Öka kunskapen hos befäl i syfte att minska skador på miljön vid genomförande av insatser
- Antalet bränder i bostäder ska minska
- Öka kunskapen om brand och säkerhet hos Luleås medborgare
- Öka kunskapen om brand och säkerhet hos barn och unga
- Öka kunskapen om brand och säkerhet hos utsatta grupper
- Utveckla servicen inom räddningstjänstens myndighetsutövning
- Räddningstjänsten ska vara en jämställd arbetsplats år 2030
- Räddningstjänsten ska vara en attraktiv arbetsgivare

Det framgår av räddningstjänstens delårsrapport per den 30 april⁷ att verksamhetens ett av verksamhetens nio mål för året bedöms vara uppfyllt vid tiden för uppföljningen. Arbetet med övriga mål anges vara påbörjade.

Enligt räddningstjänstens årsuppföljning 2024 har nämnden uppnått sex av nio mål för året. Två bedöms vara uppfyllda i hög grad och ett mål bedöms vara delvis uppfyllt. Målet som bedöms vara delvis uppfyllt är att räddningstjänsten ska vara en jämställd arbetsplats år 2030. Det beskrivs i årsuppföljningen att det genomförts aktiviteter för måluppfyllelse som till exempel deltagande på arbetsmarknadsmässor. Vid rekryteringar av brandmän har dock utfallet enbart bestått av män, eller få kvinnliga sökande.

3.1.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Av kommunstyrelseförvaltningens och räddningstjänstens respektive verksamhetsplaner framgår bland annat de ekonomiska ramarna för drift och investering som fastställts av kommunfullmäktige.

Kommunstyrelseförvaltningen

Det framgår av delårsrapport per den 30 april att kommunstyrelseförvaltningen redovisar ett underskott på -2,7 mnkr för perioden. Det uppges att underskottet främst beror på lägre intäkter för detaljplaner och arrendeverksamhet samt ökade kostnader för fastighetsskatt, friskvårdsbidrag. Per helår prognosticerar förvaltningen en avvikelse på -5 mnkr.

Enligt kommunstyrelseförvaltningens delårsuppföljning januari – augusti 2024 redovisade kommunstyrelseförvaltningen ett underskott för perioden på -1,9 mnkr. Det uppges att förvaltningen prognosticerar ett underskott på -5 mnkr per helår. Det beskrivs att underskottet bland annat beror på ökade kostnader för friskvårdsbidrag, fastighetskatt samt verksamhetsövergången av Luleå Business Region AB till kommunen.

Det framgår av kommunstyrelseförvaltningens årsuppföljning att förvaltningen redovisar ett underskott på -3,1 mnkr per helår jämfört med budget. Det uppges att underskottet beror på ett ökat nyttjande av friskvårdsbidraget. Kommunövergripande budget för friskvårdsbidrag är placerad hos förvaltningen och uppgick för året till 6,2 mnkr. Utfall för året var 9,6 mnkr.

Räddningstjänsten

Enligt delårsrapport per den 30 april redovisar räddningstjänsten en negativ avvikelse mot budget -0,3 mkr.

Det framgår av årsuppföljningen 2024 att räddningstjänsten redovisar ett underskott mot budget på -0,2 mnkr per helår. Det uppges att den negativa avvikelsen i kostnader, exklusive kapitalkostnader, uppgår till -5,2 mnkr, varav den negativa avvikelsen för

⁷ Kommunstyrelsen 2024-06-03, § 149

personalkostnader uppgår till -0,9 mnkr. Under året har dock intäkterna uppgått till 3,8 mnkr över budget.

3.1.3 Intern kontroll

Kommunstyrelsen har fastställt internkontrollplaner för både kommunstyrelseförvaltningen⁸ och räddningstjänsten⁹.

Kommunstyrelseförvaltningen

Av beslutsprotokoll framgår att kommunstyrelseförvaltningens ledningsgrupp har identifierat ett flertal risker inför 2024, vilka har sammanställts i en bruttolista.

Kontrollmomenten i kommunstyrelseförvaltningens plan är:

- Kontrollera och säkerställa att risker för arbetslivs- eller välfärds kriminalitet i samband med inköp minimeras. Kontrollen ska genomföras genom stickprov, vilka inköpschef är ansvarig för.
- Kontrollera och säkerställa att rutiner för hanteringen av manuella utbetalningar är tillräcklig. Kontrollen ska genomföras genom stickprov, vilka redovisningschef är ansvarig för.
- Kontrollera och säkerställ att kommunens IT- och informationssäkerhetsarbete är systematiskt och att ledningen informeras. Det ska genomföras en kontroll av systematiken, vilken IT-chefen är ansvarig för.
- Kontrollera och säkerställ att tillräckliga kontroller och uppföljningar görs vid anställningar avseende intyg/betyg, belastningsregister, bisyssla, uppehålls-/arbetstillstånd, legitimation, körkort och säkerhetsprövningar. Kontrollen ska ske genom stickprov, vilka HR-chef och säkerhetsskyddschef är ansvarig för.

Av kommunstyrelseförvaltningens delårsuppföljning internkontrollplan januari - april 2024¹⁰ framgår resultatet av genomförda kontroller som eventuella åtgärder. Det anges ett flertal åtgärder som påbörjats inom ramen för arbetet med internkontrollplanen, däribland att inköpskontoret och socialförvaltningens verksamhet har tillsammans påbörjat att se över processen för inköp av sociala tjänster för att bland annat förbättra hur inköpskontoret kan ge stöd för socialtjänstens kontroller.

Det framförs i delårsuppföljning internkontrollplan januari - augusti 2024¹¹ att kommunstyrelseförvaltningens arbete enligt internkontrollplanen följts tillfredsställande under perioden. Av beslutsprotokoll framgår bland annat resultatet av de tre kontroller med bäring på förebyggande av arbetslivs- och välfärdsbrottslighet som genomförts. Det beskrivs att åtgärder är vidtagna eller planerade med anledning av resultatet.

⁸ Kommunstyrelsen 2024-01-15, § 34 / 2024-03-11, § 86

⁹ Kommunstyrelsen 2024-01-15, § 25

¹⁰ Kommunstyrelsen 2025-06-03, § 160

¹¹ Kommunstyrelsen 2024-10-07, § 250

Enligt kommunstyrelseförvaltningens årsuppföljning 2024 har kontrollerna påvisat att kontrollsystemet fungerar tillfredsställande. Med anledning av att två kontrollmomenten blivit försenade ska de inkluderas i 2025 års internkontrollplan.

Räddningstjänsten

Räddningstjänstens kontrollplan består av det kommunövergripande riskområde som kommunstyrelsen har fastställt för 2024: välfärdsbrottslighet. Räddningstjänsten ska kontrollera och säkerställa efterlevnad av rutiner som motverkar välfärdsbrottslighet.

Det framgår av räddningstjänstens helårsuppföljning av internkontrollplanen att kontrollen påvisat att sotningsverksamhet, rengöring och brandskyddskontroll fungerar tillfredsställande.

3.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen inte genomfört samtliga kontrollmoment vid tiden för helårsuppföljning.

3.2 Arbetsmarknads- och gymnasienämnden

Nämndsreglementet gör gällande att arbetsmarknads- och gymnasienämnden är kommunens huvudman enligt skollagen (2010:800) för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Nämnden ska även fullgöra kommunens uppgifter som tillkommer hemkommunen enligt skollagen (2010:800), inklusive aktivitetsansvar för ungdomar. Det är även nämnden som utgör kommunens arbetsmarknadsorgan och ska således vidta och främja åtgärder för att förebygga och minska effekterna av arbetslöshet. Det framgår vidare att nämnden även är ansvarig för bosättning och etablering av nyanlända samt integrationsfrågor.

3.2.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Arbetsmarknads- och gymnasienämnden har fastställt en verksamhetsplan för 2024¹², vilken gör gällande för nämndens verksamhetsmål. Av protokoll för beslut framgår att förslag till mål har utarbetats i dialog med barn- och utbildningsförvaltningens, respektive arbetsmarknadsförvaltningens ledningsfunktioner för respektive verksamhet.

Den del av nämndens verksamheter följs upp under året genom kvalitetsrapporter, däribland gymnasieskolan¹³. Rapporten uppges delvis utgå från de tio skolenheternas resultat. Kvalitetsrapport för gymnasieskolan under läsåret 2023/2024¹⁴ gör vidare gällande för verksamhetens resultat utifrån nationellt beslutade delmål för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola.

Även vuxenutbildningen följs upp genom en kvalitetsrapport¹⁵. Av rapporten framgår bland annat verksamhetens olika skolformer, utvärdering av dessa, genomförda utvecklingsinsatser, organisation, målgrupp och samverkan.

Nämndens arbete för måluppfyllelse följs upp genom delårsuppföljning 1¹⁶. Av uppföljningen framgår beskrivningar av aktiviteter som genomförts hittills under året.

Genom delårsuppföljning 2¹⁷ har nämnden prognosticerat måluppfyllelse per helår. Nämnden bedömer att de kommer att uppnå samtliga mål under året. Det framgår även beskrivningar av viktiga händelser under året.

Enligt nämndens årsuppföljning 2024¹⁸ har samtliga nämndmål uppnåtts under året. Det framgår att samtliga aktiviteter som planerats för måluppfyllelsearbetet har genomförts. Det anges även beskrivningar kring utförandet. Det framgår vidare att nämnden genomfört det utredningsuppdrag de blivit tilldelad.

¹² Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2023-12-12, § 54

¹³ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-01-23, § 8

¹⁴ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-10-22, § 106

¹⁵ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-03-19, § 36

¹⁶ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-05-21, § 60

¹⁷ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-09-17, § 86

¹⁸ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2025-02-18, § 15

3.2.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Nämnden har fastställt en budget för 2024¹⁹. Budgeten redogör för den ekonomiska fördelningen per verksamhetsområde. Budgeten uppgår till 465 mnkr för året. Förvaltningen har sedermera informerat nämnden om fördelning av internbudget²⁰.

Nämnden har följt upp ekonomi genom bland annat månadsrapporten januari-mars²¹, månadsrapport januari-april 2024²² och månadsrapport januari-oktober 2024²³.

Vid delårsuppföljning 1 prognosticerade nämnden en budget i balans per helår.

I maj har nämnden fattat beslut om att godkänna en omfördelning av internbudget²⁴. Av beslutsprotokoll framgår att vuxenutbildning blev felaktigt tilldelade 1,3 mnkr extra. Detta återförs till nämndens gemensamma budget och kan således användas inom samtliga verksamhetsområden.

Av delårsuppföljning 2 framgår att nämnden prognosticerar ett överskott mot tilldelat kommunbidrag för året. Överskotten uppges huvudsakligen finnas inom rektorskollektivet i gymnasieskolan. I övrigt redovisas överskott inom tillväxt, integration och arbete genom vakanser och projektverksamhet.

Det framgår av nämndens årsuppföljning att nämnden redovisade ett positivt resultat mot budget på 17,7 mnkr per helår. Det beskrivs motsvara 3,7 procent av årets budget. Det uppges att samtliga verksamhetsområden redovisade en budget i balans. Av årsuppföljningen framgår att den huvudsakliga anledningen till överskottet var att arbetsmarknadssidan inte kunnat erbjuda beredskapsanställningar i den utsträckning som planerats.

3.2.3 Intern kontroll

Nämnden har beslutat att genomföra en riskanalys inför fastställande av internkontrollplan 2024²⁵. Av protokoll för beslut framgår riskanalysen ska bidra till att identifiera vilken typ av risker som kan förekomma inom verksamheten. Under riskanalysen ska nämnden genomföra en värdering av sannolikhet att, och konsekvens om, identifierade risker inträffar. Det framgår vidare av protokoll att förvaltningen upprättat förslag till riskområden att forma kontrollmoment kring.

Nämndens internkontrollplan för 2024²⁶ innehåller följande riskområden:

- Efterlevnad av rutiner för avbrottsregistrering vid vuxenutbildningen.
- Säkerställa att personer som anvisats via massflyktingsdirektivet och som tilldelats lägenhet via kommunen är bosatt i densamma.

¹⁹ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2023-12-12, § 50

²⁰ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-02-22, § 20

²¹ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-04-16, § 45

²² Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-05-21, § 59

²³ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-11-19, § 114

²⁴ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-05-21, § 61

²⁵ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2023-12-12, § 55

²⁶ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2024-01-23, § 5

- Efterlevnad av rutiner för att minimera möjligheter för fusk vid tentamen på distans mot andra utbildningsanordnare.
- Gallring och hantering av personuppgifter för elever samt före detta elever inom vuxenutbildningen.
- Efterlevnad av läroplanens skrivningar om hedersrelaterat våld.
- Planering av förebyggande säkerhetsarbete kopplat till skolattacker, plötsligt dödligt våld och våldsbejakande extremism.

Av protokoll för fastställande av planen framgår att detta område fick högst poäng i den genomförda riskanalysen.

I samband med delårsuppföljning 1 har nämnden även följt upp arbetet med internkontrollplanen. Av uppföljningen framgår att två av sex internkontrollmoment har avslutats med uppnått målvärde, två är pågående och två planeras att startas under hösten.

Av delårsuppföljning 2 framgår att fyra av sex internkontrollmoment har avslutats med uppnått målvärde, ett kontrollmoment är pågående och ett planeras att startas under hösten.

Det framgår av nämndens helårsuppföljning av internkontrollplanen²⁷ att samtliga kontrollmoment genomförts enligt plan och inte påvisat några avvikelser, med undantag för kontrollen avseende förebyggande säkerhetsarbete. Kontrollen skulle genomföras genom att se över rutinen samt att all personal ska genomgå utbildning om området. Det uppges i uppföljningen att kontrollmomentet blev försenat då det pågått rekrytering av ny säkerhetsansvarig för förvaltningen. Rutiner kommer att ses över och vid behov revideras när utbildningen är genomförd för all personal. Inga andra särskilda åtgärder bedöms nödvändiga att vidta.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att arbetsmarknad- och gymnasienämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att arbetsmarknad- och gymnasienämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att arbetsmarknad- och gymnasienämnden bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att arbetsmarknad- och gymnasienämnden i allt väsentligt följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

Vi konstaterar att nämnden inte genomfört samtliga kontrollmoment vid tiden för helårsuppföljning.

²⁷ Arbetsmarknads- och gymnasienämnden 2025-02-18, § 14

3.3 Barn- och utbildningsnämnden

Nämndsreglementet gör gällande att barn- och utbildningsnämnden bland annat är kommunens huvudman enligt skollagen (2010:800) för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet. Det framgår vidare att nämnden även är ansvarig för kulturskolan. Nämnden ska även fullgöra de uppgifter som ankommer på hemkommunen enligt skollagen (2010:800) med undantag för det aktivitetsansvar för ungdomar.

3.3.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Barn- och utbildningsnämnden har fastställt en verksamhetsplan för 2024²⁸. Av beslutsprotokoll framgår att nämndens prioriterade mål för 2023–2025 ska fortsatt gälla för 2024 och 2025, med mindre korrigeringar:

- 1) Alla barn och elever får jämlik utbildning.
- 2) Alla barn och elever får jämställd utbildning.
- 3) Barn och elever i Luleå kommun äter klimatsmart skolmat.
- 4) Luleå kommun har behöriga lärare och förskollärare.

Till målen finns ett flertal indikatorer för måluppföljning.

Det framgår även att nämnden ska arbeta med tre utredningsuppdrag.

Nämnden har följt upp sitt arbete för måluppfyllelse i samband med delårsuppföljning 1²⁹. Av uppföljningen framgår även en prognos för måluppfyllelse per helår.

Av delårsuppföljning 2³⁰ framgår en prognos för hur nämnden bedöms uppfylla målen. Det framgår även beskrivningar om aktiviteter som genomförts eller är planerade att genomföras för måluppfyllelse.

Barn- och utbildningsnämnden har följt upp delar av sin verksamhet genom kvalitetsrapporter. Kvalitetsrapport 2024 för förskolan ska redogöra för resultat, nuläge samt en samlad analys för hela verksamheten. Rapporten ska utgöra underlag för förskolans gemensamma prioriteringar inför kommande år.

Nämnden har även fastställt en kvalitetsrapport 2024 för grundskolan³¹. Kvalitetsrapporten ska omfatta verksamheterna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola samt fritidshem. Vidare framgår redogörelser för verksamheternas förutsättningar, processer och resultat.

Det framgår av nämndens årsuppföljning 2024³² att målen avseende klimatsmart skolmat respektive behöriga lärare är uppfyllda. Övriga två mål uppges vara uppfyllda i hög grad. Till respektive mål har nämnden följt upp indikatorerna för måluppfyllelse.

²⁸ Barn- och utbildningsnämnden 2024-01-24, § 4

²⁹ Barn- och utbildningsnämnden 2024-05-22, § 75

³⁰ Barn- och utbildningsnämnden 2024-09-18, § 102

³¹ Barn- och utbildningsnämnden 2024-11-20, 139

³² Barn- och utbildningsnämnden 2025-02-19, § 21

Enligt årsuppföljningen är samtliga tre utredningsuppdrag pågående.

3.3.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Barn- och utbildningsnämnden har fastställt en budget för 2024³³.

Nämnden har följt upp ekonomin genom bland annat månadsrapporten januari-mars³⁴, månadsrapport januari-april 2024³⁵ och månadsrapport januari-oktober 2024³⁶.

Vid delårsuppföljning 1 prognosticerade nämnden 4,3 mkr i överskott för år 2024, vilket är motsvarande 0,2 % av nämndens totala budget.

Vid delårsuppföljning 2 redovisade nämnden ett överskott på 29,3 mnkr. För helår prognosticerade nämnden ett överskott på 6,7 mnkr. Det ökade prognosticerade överskottet jämfört med prognosen vid delårsuppföljning 1 beskrivs främst vara inom förvaltningsstöd och förskola.

Det framgår av årsuppföljning 2024 att nämnden redovisade ett överskott mot budget på 10,4 mnkr per helår. Detta beskrivs motsvara 0,6 procent av nämndens totala årsbudget. Det uppges att samtliga verksamheter utom grundskolan har ett positivt årsboksutslut. Grundskolan redovisade ett underskott på -4,9 mnkr. Det beskrivs att vissa enheter har svårt att anpassa bemanningen utifrån rådande lägre elevvolym. En del enheter har även valt en högre bemanning kopplat till resurskrävande elever, trots att skolan saknar finansiering.

3.3.3 Intern kontroll

Nämnden har beslutat att fastställa internkontrollplan för 2024³⁷. Av beslutsprotokoll framgår att följande riskområden riskvärderades högst:

- Efterlevnad av rutin som motverkar välfärdsbrottslighet.
- Efterlevnad av rutin för anmälan om hög frånvaro till nämnd.

Internkontrollplanen gör gällande för kontrollmetod, tidplan och ansvarig för respektive kontrollmoment.

Av delårsuppföljning 1 framgår att kontrollmoment gällande avgifter och information till vårdnadshavare om kontroll för barn- och skolomsorg är genomförd. Uppdatering av riktlinje och rutiner samt utredning kring skolplikt/frånvaro har påbörjats.

Vid delårsuppföljning 2 var kontrollmoment gällande avgifter och information till vårdnadshavare om kontroll för barn- och skolomsorg klar. Uppdatering av riktlinje och rutiner samt utredning kring skolplikt/frånvaro var pågående och bedöms vara klar under hösten 2024.

³³ Barn- och utbildningsnämnden 2023-12-13, § 154

³⁴ Barn- och utbildningsnämnden 2024-04-17, § 56

³⁵ Barn- och utbildningsnämnden 2024-05-22, § 73

³⁶ Barn- och utbildningsnämnden 2024-11-20, § 136

³⁷ Barn- och utbildningsnämnden 2024-01-24, § 5

Enligt nämndens helårsuppföljning av internkontrollplanen³⁸ har samtliga kontrollmoment genomförts enligt plan och inte påvisat några avvikelser. Inga särskilda åtgärder bedöms nödvändiga att vidta.

3.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

³⁸ Barn- och utbildningsnämnden 2025-02-19, § 20

3.4 Infrastruktur- och servicenämnden

Nämndsreglementet gör gällande att infrastruktur- och servicenämnden bland annat är ansvarig för god byggnadskultur samt god och estetisk tilltalande stads- och landskapsmiljö. Nämnden svarar även för kommunens huvudmannaskap av allmänna vatten och avloppstjänster enligt lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) och för gaturenhållning och för renhållning i övrigt utomhus på allmänna platser som ankommer på kommunen enligt lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (1998:814). Nämnden ska samordna och tillgodose kommunala verksamheters behov av ändamålsenliga lokaler, bostäder och utomhusmiljöer. Det ingår även i nämndens ansvarsområde att samordna och utveckla kommunens gemensamma service till medborgarna.

3.4.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Infrastruktur- och servicenämnden har fastställt en verksamhetsplan för 2024³⁹. Av beslutsprotokoll framgår att fastställandet av verksamhetsplanen har föregåtts av en halv utbildningsdag i mars, en halv utbildningsdag i september samt en planeringsdag i oktober tillsammans med delar av förvaltningens ledningsgrupp.

Av verksamhetsplan 2024 framgår effektmål med underliggande utmaningar/verksamhetsmål:

- 1) Vi ska förbereda inför kommande generationer.
- 2) Vi vill åstadkomma en attraktiv kommun som ständigt utvecklas.
- 3) Effektiv och tillgänglig service, såväl internt som externt i syfte att stärka förtroendet för, och nöjdheten med, kommunen.

Det beskrivs att dessa ska bidra till nämndens kommunala uppdraget som samhällsbyggare samt demokrati- och serviceaktör.

Nämnden har följt upp effektmålen inom ramen för delårsuppföljning per april⁴⁰. Utifrån uppföljningen bedömer nämnden att det finns goda möjligheter att nå effektmålen med underliggande utmaningar och mätetal.

Av nämndens delårsuppföljning per augusti⁴¹ framgår att nämnden bedömer att de kommer att uppnå samtliga mål i hög grad. Ett flertal av målen bedöms bli helt uppnådda under året.

Enligt årsuppföljning 2024⁴² blev mål 1 och 3 uppfyllda i hög grad medan mål 2 blev helt uppfyllt. Det framgår även bedömningar av effektmålen underliggande mål. Det framgår vidare beskrivningar av det arbete som genomförts för måluppfyllelse inom ramen för de underliggande målen. Även indikatorernas resultat per helår framgår av uppföljningen.

³⁹ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-01-25, § 8

⁴⁰ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-05-30, § 63

⁴¹ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-11-28, § 138

⁴² Protokoll saknas på kommunens webbplats

3.4.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Infrastruktur- och servicenämnden har fastställt en driftbudget 2024 samt investeringsplan för år 2024–2026⁴³. Av beslutsprotokoll framgår att en del av nämndens ökade kostnader inte kommer att täckas av ökade driftfram och extra generella tillskott. Det beskrivs att detta dels beror på att prisökningar från 2023 finns kvar, dels på att intäktsökningarna för många av nämndens resultatenheter inte täcker kostnadsökningar för material, löner, och interna personalomkostnadspålägg (arbetsgivaravgifter).

Av protokoll framgår att nämnden bland annat följt upp ekonomin per sista mars⁴⁴.

Vid delårsuppföljning per april 2024 redovisade nämnden ett underskott på -15,9 mnkr för perioden. Vid uppföljningen prognosticerade nämnden även en negativ avvikelse mot årsbudget med -35 mnkr. Till följd av uppföljningen fattade nämnden beslut om att uppdra förvaltningsdirektör om att återkomma med en ekonomisk genomlysningen av förvaltningen i september. Genomlysningen ska utgöra grund för fortsatt arbete med handlingsplan för en ekonomi i balans. Uppdraget har återrapporterats i december⁴⁵ och av protokoll framgår att nämnden beslutade att lägga informationen till handlingarna.

Genom delårsrapport per oktober⁴⁶ har nämnden följt upp det ekonomiska läget för perioden och prognos för året. Av uppföljningen framgår att den totala årsprognosen avviker negativt mot budget med -29 mkr per sista oktober. Det uppges att de kommunbidragsfinansierade verksamheterna redovisar ett prognostiserat negativt resultat med -14,0 mkr. Det beskrivs att prognosen bland annat beror på vinterväghållning och belysning.

Av årsuppföljningen framgår att nämnden redovisade en negativ avvikelse mot budget med -25,6 mkr per helår. Det uppges att den kommunbidragsfinansierade verksamheten hade ett underskott på -12,1 mkr medan resultatenheterna redovisade ett sammanlagt underskott om -13,5 mkr mot budget.

3.4.3 Intern kontroll

Nämnden har beslutat att fastställa internkontrollplan för 2024⁴⁷. Av beslutsprotokoll framgår att fastställandet av planen har föregåtts av en riskanalys och riskvärdering. I planen inkluderades följande risker med tillhörande kontrollmoment:

- Kontrollera och säkerställ en fungerande leverantörsfakturahantering.
- Fördjupad kontroll av leverantör och underleverantör.
- Säkerställ att investerings- och exploateringsprojekt genomförs i enlighet med projektmodellen för samhällsbyggnadsprocessen.

⁴³ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-01-25, § 9

⁴⁴ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-04-25, § 45

⁴⁵ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-12-19, § 157

⁴⁶ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-11-28, § 138

⁴⁷ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-12-21, § 161

- Projektbudget – måluppfyllelse/avvikelse i procent mot projektets budget.
- Fördjupad uppföljning av ekonomi inom sektion gata.
- Kontrollera och säkerställ efterlevnad av rutiner för direktupphandling.

Vid nämndens delårsuppföljning per april uppges att samtliga internkontrollmoment var påbörjade enligt plan. Resultatet av kontrollerna ska redovisas i sin helhet genom verksamhetsberättelsen för 2024.

I december⁴⁸ har nämnden särskilt följt upp kontrollmomentet fördjupad uppföljning av ekonomi inom sektion gata.

Det framgår av nämndens årsuppföljning 2024 att verksamhetens sammanvägda bedömning av den interna kontrollen är att den varit ändamålsenlig och har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Samtliga kontrollmoment har genomförts enligt plan och har en god bedömning med undantag för kontroll och säkerställande av efterlevnad av rutiner för direktupphandling. Kontrollmomentet ska kvarstå i internkontrollplanen för 2025. Det ska även kontrollmomenten avseende leverantörsfakturahantering samt ekonomi inom sektion gata.

3.4.4 Bedömning

Vår bedömning är att infrastruktur- och servicenämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att infrastruktur- och servicenämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att infrastruktur- och servicenämnden inte bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att infrastruktur- och servicenämnden följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

⁴⁸ Infrastruktur- och servicenämnden 2024-12-19, § 167

3.5 Kultur- och fritidsnämnden

Nämndsreglementet gör gällande att kultur- och fritidsnämnden ansvarar för att främja kultur- och fritidsverksamhet genom att förverkliga kommunens övergripande mål. Nämnden ska bland annat utveckla och förvalta de kommunala kulturhistoriska miljöerna samt hyra ut anläggningar, lokaler och mötesplatser för kultur-, fritids- och turistverksamhet. Nämnden ska även ansvara för driften av anläggningarna och lokalerna. Det åligger även nämnden att, efter överenskommelse med andra nämnder, svara för att administrera ansökningar och genomföra utbetalningar av bidrag till civilsamhället.

3.5.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Kultur- och fritidsnämnden har fastställt en verksamhetsplan för perioden 2024–2026⁴⁹, vilken gör gällande att nämnden beslutat att prioritera fyra av fullmäktiges övergripande mål. Planen gör gällande att nämnden ska arbeta med följande mål under året:

- 1) Bidragen ska vara jämlika och transparenta.
- 2) Utöka kunskapen hos civilsamhället inom barnkonventionen och jämställdhet.
- 3) Ta fram framtidens uppdrag gällande Servicepunkt Råneå.
- 4) Ta fram en kompetensförsörjningsstrategi.
- 5) Luleå utvecklas som evenemangsstad.
- 6) Succesivt växla upp service och utbud för 100 000 invånare.
- 7) Ta fram en anläggningsstrategi i samverkan med Bodens kommun.
- 8) Kartläggning av mötesplatser/kulturmiljöer/kulturvärden med efterföljande strateg.

Nämnden ska även arbeta med tre riktade uppdrag:

- Öka skolbibliotekens tillgänglighet genom samarbete mellan barn- och utbildningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen.
- Införa en kulturgaranti för alla barn i Luleå genom samarbete mellan barn- och utbildningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen.
- Mer kultur och upplevelser för unga – efter ungas önskemål.

Genom delårsuppföljning per april 2024⁵⁰ har nämnden följt upp och analyserat måluppfyllelse av nämndens inriktningar och mål.

Vid delårsuppföljning per augusti 2024⁵¹ uppges att några mål på god väg att uppnås under året medan några inte kommer att komma i gång. Bland annat uppges det att utbildning för civilsamhället kring Barnkonventionen inte kommer att hinna påbörjas under året.

⁴⁹ Kultur- och fritidsnämnden 2023-11-15, § 126

⁵⁰ Kultur- och fritidsnämnden 2024-05-21, § 77

⁵¹ Kultur- och fritidsnämnden 2024-09-18, § 111

Enligt nämndens verksamhetsberättelse 2024⁵² har tre mål uppnåtts helt eller i hög grad. Tre av målen bedöms vara delvis uppfyllda och två bedöms ej uppfyllda. De mål som inte bedöms uppfyllda är:

- Utöka kunskapen hos civilsamhället inom barnkonventionen och jämställdhet: arbetet har inte påbörjats under året.
- Ta fram en kompetensförsörjningsstrategi: under 2024 har arbetet med en kommunövergripande kompetensförsörjningsplan pågått. När denna är fastställd ska nämnden påbörja sitt arbete.

Av verksamhetsberättelsen framgår även beskrivningar av det arbete nämnden bedrivit inom ramen för de tilldelade utredningsuppdragen.

3.5.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Kultur- och fritidsnämnden har fastställt en budget för perioden 2024–2026⁵³, vilken uppgår till cirka 367 mnkr. Budgeten är nedbruten på avdelningsnivå.

Nämnden har följt upp ekonomin genom bland annat månadsrapporten mars 2024⁵⁴, delårsrapport per april 2024 samt månadsrapport oktober 2024⁵⁵.

Vid delårsrapport per augusti 2024 redovisade nämnden ett underskott på -0,4 mnkr. Det beskrivs att underskottet främst består av underskott kopplat till idrottsarrangemanget SM-veckan. Prognos för helåret är ett underskott på -1 mkr, vilket uppges i huvudsak vara sammankopplat med SM-veckan.

Enligt verksamhetsberättelse 2024 redovisade nämnden ett underskott mot budget på -4,3 mnkr per helår. Det beskrivs att den främst orsaken till var idrottsarrangemanget SM-veckan. Arrangemanget redovisade ett underskott på -2,3 mkr för 2024.

3.5.3 Intern kontroll

Kultur- och fritidsnämnden har fastställt en internkontrollplan för 2024⁵⁶, vilken består av följande riskområden med kontrollmoment:

- Valfärdsbrottslighet.
- Kontrollera och säkerställ efterlevnaden av nämndens delegationsordning.
- Kontrollera och säkerställ efterlevnad av regler för informationsförvaltning.

Nämnden har följt upp arbetet med kontrollmomenten i internkontrollplanen genom delårsrapport per april 2024.

Vid delårsuppföljning per augusti 2024 uppger nämnden att valfärdsbrottsligheten ska kontrolleras genom att bidrag kommer att ses över. Avseende kontroll av att delegationsbeslut rapporteras till nämnden har nämnden identifierat avvikelser. Med

⁵² Protokoll saknas på kommunens webbplats

⁵³ Kultur- och fritidsnämnden 2024-01-26, § 6

⁵⁴ Kultur- och fritidsnämnden 2024-04-17, § 56

⁵⁵ Kultur- och fritidsnämnden 2024-11-20, § 145

⁵⁶ Kultur- och fritidsnämnden 2024-01-26, § 7

2025-04-09

anledning av detta har ett flertal informationsinsatser genomförts under året. Kontrollmomentet avseende informationsförvaltning har fokuserat på säkerställande av arkivering. Kontrollen har påvisat att det förekommit arkivmaterial som ej förvarats brandsäkert, vilket uppges vara åtgärdat.

Enligt nämndens verksamhetsberättelse 2024 har kontrollmomenten påvisat att rutiner fungerar tillfredsställande samtidigt som det finns brister avseende efterlevnad av delegationsordningen samt informationsförvaltningen. Bland annat har kontrollerna påvisat en del arkivhandlingar har förvarats utanför brandsäkert utrymme, vilket ska åtgärdats omedelbart. Andra utvecklingsområden som identifieras är att säkerställa att handlingar som inte förvaras i centralarkiv också förvaras korrekt. Det uppges att detta har åtgärdats genom att förvaltningen anställt en extra resurs.

Kontrollen avseende delegationsbeslut redovisas har påvisat att det finns beslut som inte har redovisats. Till följd av detta har beslutsdelegaterna fått genomgång av sina beslutanderätter. Kommunjurist har även genomfört en utbildning för delegaterna.

Vid tiden för verksamhetsberättelsen har inte kontrollen avseende välfärdsbrottslighet slutförts.

3.5.4 Bedömning

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden i huvudsak bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att kultur- och fritidsnämnden i allt väsentligt följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

Vi konstaterar att nämnden inte genomfört samtliga kontrollmoment vid tiden för helårsuppföljning.

3.6 Miljö- och byggnadsnämnden

Nämndsreglementet gör gällande bland annat gällande att miljö- och byggnadsnämnden ansvarar för myndighetsutövning enligt plan och bygglagen (2010:900), med undantag för planläggning av mark och vatten. Nämnden är även ansvarig för myndighetsutövning gällande utbetalning av bostadsanpassningsbidrag enligt lag om bostadsanpassningsbidrag (2018:222).

3.6.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Miljö- och byggnadsnämnden har beslutat att fastställa en verksamhetsplan för 2024⁵⁷. Av beslutsprotokoll framgår det att planen består av två delar, varav den ena delen består av en behovsutredning samt plan för tillsynsarbetet medan den andra delen är mer avdelningsövergripande och omfattar tre övergripande effektmål:

1. Vi ska förbereda för kommande generationer.
2. Vi vill åstadkomma en attraktiv kommun som ständigt utvecklas.
3. Vi ska ge effektiv och tillgänglig service, såväl internt som externt i syfte att stärka förtroendet för, och nöjdheten med, kommunen.

Det uppges i protokoll att effektmålen bryts ner i utmaningar och utvecklingsinsatser.

Nämnden har även beslutat att fastställa en behovsutredning för 2024–2026⁵⁸ och en tillsynsplan för 2024⁵⁹.

Genom delårsuppföljning 1⁶⁰ har nämnden följt upp arbetet för uppfyllelse av effektmålen. Av uppföljningen framgår även en prognos för helår, av vilken framgår att nämnden bedömer att det finns goda möjligheter att i stort nå de uppsatta effektmålen med underliggande utmaningar och mätetal.

Även vid delårsuppföljning 2⁶¹ var nämndens bedömning att det finns goda möjligheter att i stort nå de uppsatta effektmålen med underliggande utmaningar och mätetal.

Det framförs i nämndens årsuppföljning 2024⁶² att nämnden uppnått effektmål 1 och 2. Effektmål 3 bedöms som ej uppfyllt. Till respektive effektmål har nämnden även bedömt uppfyllelsen av de underliggande utmaningarna. Till effektmål 3 bedöms utmaningen "främjande och pedagogisk myndighetsutövning" som ej uppfyllt. Anledningen till detta är att nämnden inte uppnått målvärde för den indikator som var kopplad till utmaningen.

Av årsuppföljningen framgår beskrivningar av det arbete som nämnden bedrivit inom ramen för måluppfyllelse.

⁵⁷ Miljö- och byggnadsnämnden 2024-01-17, § 9

⁵⁸ Miljö- och byggnadsnämnden 2024-01-17, § 10

⁵⁹ Miljö- och byggnadsnämnden 2024-01-17, § 11

⁶⁰ Miljö- och byggnadsnämnden 2024-05-29, § 74

⁶¹ Miljö- och byggnadsnämnden 2024-09-11, § 114

⁶² Miljö- och byggnadsnämnden 2025-02-26, § 22

3.6.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Miljö- och byggnadsnämnden har följt upp ekonomin genom bland annat delårsuppföljning 1. Av uppföljningen framgår även en prognos för helår, av vilken framgår att nämnden redovisar en negativ avvikelse på -7,2 mnkr mot budget för perioden. Per helår prognosticerar nämnden ett underskott mot budget på -10 mnkr. Det beskrivs att underskottet främst beror på ökade kostnader för bostadsanpassning samt minskade intäkter till följd av omvärldsläge och konjunktur.

Vid delårsuppföljning 2 prognosticerade nämnden ett underskott på -11,5 mnkr per helår. Anledningen till underskottet beskrivs vara minskade intäkter på grund av räntor, inflation och konjunkturläget samt ökade kostnader kopplat till bostadsanpassning.

Det framgår av årsuppföljning 2024 att nämnden redovisar en negativ avvikelse mot budget på -17,7 mnkr per helår. Det uppges att avvikelsen främst beror på tre faktorer:

- Minskade intäkter (7,9 mnkr).
- Ökade kostnader för bostadsanpassning (8,1 mnkr).
- Ökade kostnader för trygghetsboende (1,3 mnkr).

3.6.3 Intern kontroll

Det framgår av miljö- och byggnadsnämndens protokoll⁶³ att nämndens ledamöter haft en planeringsdag under våren 2023 där de lämnat förslag till förändringar av internkontrollmoment för 2024. Förslagen ska behandlats av förvaltningen och utmynnat i en ny brutto- och nettolista för internkontroll för 2024.

Nämnden har fastställt internkontrollplan för 2024⁶⁴.

Kontrollmomenten i internkontrollplanen ska återskötteras i samband med både del- och helårsuppföljningen.

Vid både delårsuppföljning 1 och delårsuppföljning 2 framgår att samtliga kontrollmoment är påbörjade enligt plan och ska redovisas i sin helhet i samband med verksamhetsberättelsen för 2024.

Det framförs i årsuppföljning 2024 att kontrollmomentens resultat är tillfredsställande. En avvikelse för bostadsanpassning har noterats. Kontrollen påvisade att tilldelade medel för vidtagande av åtgärder inte täcker behovet.

3.6.4 Bedömning

Vår bedömning är att miljö- och byggnadsnämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att miljö- och byggnadsnämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

⁶³ Miljö- och byggnadsnämnden 2023-12-20, § 172

⁶⁴ Miljö- och byggnadsnämnden 2024-01-17, § 9

Vår bedömning är att miljö- och byggnadsnämnden inte bedriit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att miljö- och byggnadsnämnden följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

3.7 Socialnämnden

Nämndsreglementet gör gällande bland annat gällande att socialnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), hälso- och sjukvårdslagen (HSL), speciallagarna lag om vård av missbrukare (LVM) och lag om vård av unga (LVU) samt i övrigt vad som i lag sägs om socialnämnd.

3.7.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Av protokoll⁶⁵ framgår att socialnämnden har genomfört en planeringsdag i oktober 2023 för att diskutera målsättningar inför fastställandet av verksamhetsplan. Nämndens inspel har sedan behandlats av förvaltningen som även formulerat förslag till målsättningar och mätetal.

Socialnämnden har beslutat att fastställa en verksamhetsplan för 2024⁶⁶, vilken gör gällande för vilka mål samt uppdrag nämnden ska arbeta med. Utifrån målen och mätetalen ska förvaltningen utforma och genomföra prioriterade målinriktade aktiviteter för måluppfyllelse.

Socialnämnden har även beslutat att anta kommunfullmäktiges utredningsuppdrag⁶⁷. Det beskrivs i protokoll att uppdragsdirektiven är en tolkning av de uppdragen socialnämnden fått av kommunfullmäktige:

1. Se över bemanningen och anställa fler undersköterskor och stödassistenter.
2. Satsningar på specialistutbildningar för undersköterskor (palliativ vård, psykiatri och demens men även andra specialistutbildningar).
3. Satsningar på yrkeskompetens genom en validering av utbildningen och en betald utbildning på arbetstid för undersköterskor och stödassistenter.
4. Utvärdera avgiften för familjerådgivning under 2023 för att ta bort till 2024.

⁶⁵ Socialnämnden 2023-11-23, § 206

⁶⁶ Socialnämnden 2024-12-21, § 227

⁶⁷ Socialnämnden 2023-12-21, § 231

Socialnämnden har följt upp verksamhetshändelsen samt ekonomin genom bland annat månadsrapporter för januari⁶⁸, februari⁶⁹, mars⁷⁰, april⁷¹, maj⁷², juli⁷³, augusti⁷⁴, september⁷⁵ och oktober⁷⁶.

Genom delårsuppföljning per april⁷⁷ har nämnden följt upp resultat och analys av arbetet för måluppfyllelse.

Av delårsrapport per augusti⁷⁸ framgår att nämnden bedömer samtliga mål, med undantag för två, som uppfyllda i hög grad uppfyllt. Det beskrivs om osäkert om målen kommer att uppnås. Målet att utveckla och säkerställa kompetensförsörjningen för att behålla och rekrytera fler medarbetare bedöms delvis uppfyllt, vilket innebär att det finns en stor risk för att det inte kommer att uppnås. Nämnden bedömer att målet om att säkerställa och utveckla boendekoncept samt utveckla nya arbetssätt för nämndens målgrupper inte kommer att uppnås. Det beskrivs att det fortfarande finns ett stort antal ej verkställda boendebeslut. Till samtliga mål finns det beskrivningar om genomfört samt planerade aktiviteter för måluppfyllelse. Även berörda mätetal följs upp.

Det framgår av delårsrapport per augusti att utredningsuppdraget att utvärdera avgiften för familjerådgivning är genomfört medan övriga är påbörjade. Nästkommande återslagrapportering av uppdragen uppges ske i samband med helårsuppföljningen för 2024.

Genom verksamhetsberättelse 2024⁷⁹ gör nämnden gällande för resultat och analys av aktiviteter som genomförts under året i syfte att uppnå uppsatta mål. Av verksamhetsberättelsen framgår att samtliga mål, med undantag för de två avvikelserna som identifierades i delårsrapport per augusti, är helt uppnådda eller bedöms till övervägande del vara uppnådda. Det uppges att trenden för de två avvikande målen är oförändrade sedan delårsuppföljningen.

Av verksamhetsberättelse 2024 framgår att de tre utredningsuppdrag som inte var genomförda vid delårsuppföljning ska presenteras för nämnden i januari 2025.

3.7.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Socialnämnden har fastställt en internbudget för 2024⁸⁰. Av beslutsprotokoll framgår att förvaltningen analyserat ekonomin i förhållande till verksamhetens behov. Det uppges att det finns en kostnadspost som inte fullt ut täcks inom nämndens budgetram. Denna skillnad ska blivit större jämfört med 2023 med anledning av ökade kostnader på grund

⁶⁸ Socialnämnden 2024-02-29, § 26

⁶⁹ Socialnämnden 2024-03-27, § 52

⁷⁰ Socialnämnden 2024-04-25, § 72

⁷¹ Socialnämnden 2024-05-30, § 91

⁷² Socialnämnden 2024-06-20, § 117

⁷³ Socialnämnden 2024-08-28, § 141

⁷⁴ Socialnämnden 2024-09-26, § 169

⁷⁵ Socialnämnden 2024-10-31, § 192

⁷⁶ Socialnämnden 2024-11-28, § 214

⁷⁷ Socialnämnden 2024-05-30, § 97

⁷⁸ Socialnämnden 2024-09-26, § 171

⁷⁹ Socialnämnden 2025-01-30, § 7

⁸⁰ Socialnämnden 2023-12-21, § 229

2025-04-09

av inflationen och kostnader för sommarförmån. I internbudgeten täcks verksamheternas ökade kostnader genom prestationsmedel och den extra tillägsbudget från kommunfullmäktige.

Nämnden har följt upp ekonomin löpande under året genom månadsrapporter och delårsrapporter.

Av delårsrapport per augusti framgår att nämnden redovisade ett överskott mot budget för perioden på 9,3 mnr. Det uppges att underskott i verksamheterna täcks av tillfälliga statsbidrag. För helåret prognosticerar nämnden en budget i balans. De verksamhetsområdena med störst prognosticerat underskott per helår är Myndighet (-10,5 mnr), Ordinärt boende (-20 mnr) samt Stöd och service (-13 mnr).

Det framgår av årsuppföljning 2024 att nämnden redovisar ett överskott mot budget på 7,5 mnr per helår. Det uppges att överskottet beror på prestationsmedlen som erhållits och på grund av eftersläpning kring uppstart av gruppboendestäder. Det framförs även att 9,4 mnr har betalats ut under året för viten avseende ej verkställda beslut. I bokslutet ska ytterligare 38 mnr vara uppbokade för förväntade kommande kostnader.

3.7.3 Intern kontroll

Av protokoll⁸¹ framgår att socialnämnden har genomfört en planeringsdag i oktober 2023 för att diskutera internkontroll inför fastställande av internkontrollplan. Nämndens inspel har sedan behandlats av förvaltningen som även formulerat förslag till kontrollmoment.

Socialnämnden har fastställt en internkontrollplan för 2024⁸²

Kontrollmomenten ska följas upp tre gånger per år genom delårsrapporter och i verksamhetsberättelsen.

Vid delårsuppföljning per april var samtliga kontrollmoment påbörjade.

Av delårsuppföljning internkontroll per augusti⁸³ framgår att tre kontrollmoment har påvisat ej accepterade värden, vilket föranlett åtgärder:

- Kontroll att processen vid nyanställning efterlevs: det finns planer på insatser för att öka chefers kompetens inom rekrytering. De chefer som vid har brustit vid kontrollen ska fått anvisningar om hur en rekrytering ska ske på korrekt sätt.
- Kontroll att riskanalys kopplat till brukarkvalité och patientsäkerhet genomförs inför förändringar som berör flera verksamheter: under perioden har en rutin utarbetats, vilken avdelnings-/verksamhetschefer är ansvarig för att implementera.
- Att utredning och dokumentation sker i enlighet med lagar och föreskrifter: administrativt stöd har rekryterats för att utföra arbetsuppgifter där socionomkompetens inte är ett lagkrav. Det har även utarbetats en rutin för effektivare handläggning samt en ny introduktionsplan för nyanställda.

⁸¹ Socialnämnden 2023-11-23, § 207

⁸² Socialnämnden 2023-12-21, § 228

⁸³ Socialnämnden 2024-09-26, § 172

Det framgår av helårsuppföljningen av internkontroll 2024⁸⁴ att ett flertal kontrollmoment fortfarande är pågående och ska fortsatt vara kontrollmoment under 2025:

- Kontroll att processen vid nyanställning efterlevs.
- Efterlevnad och systematisk uppföljning sker i enlighet med process för avvikelshantering.
- Kontroll att riskanalys kopplat till brukarkvalité och patientsäkerhet genomförs inför förändringar som berör flera verksamheter.
- Att förhandsbedömning och dokumentationskrav kopplat till förhandsbedömning efterlevs och genomförs inom lagstadgad tid.
- Att utredning och dokumentation sker i enlighet med lagar och föreskrifter.

Övriga tre kontrollmoment bedöms genomförda och ska fortsatt hanteras inom ramen för respektive berörd verksamhets egenkontroll.

3.7.4 Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att socialnämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att socialnämnden bedriver verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att socialnämnden följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

⁸⁴ Socialnämnden 2025-01-30, § 9

3.8 Överförmyndarnämnden

Nämndsreglementet gör gällande bland annat gällande att överförmyndarnämnden ansvarar för att överförmyndarverksamheten i kommunen bedrivs i enlighet med reglerna i föräldrabalken, förmynderskapsförordningen, lag om god man för ensamkommande barn samt andra författningar som reglerar frågor knutna till överförmyndarens tillsynsverksamhet. Enligt reglementet har infrastruktur- och servicenämnden administrativt ansvar, arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar för överförmyndarnämndens förvaltningsorganisation.

3.8.1 Verksamhetsstyrning och uppföljning

Det framgår av beslutsprotokoll⁸⁵ att nämndens verksamhetsplan 2024 har föregåtts av en planeringsdag då nämnden diskuterat verksamheten och mål. Det beskrivs att överförmyndarexpeditionen hade upprättat ett förslag till verksamhetsplan inför planeringsdagen, vilket fungerade som diskussionsunderlag.

Verksamhetsplan för 2024 gör gällande för tre verksamhetsmål med tillhörande mätetal:

- Effektivisera och förtydliga rekryteringsprocessen.
- Effektivisera ärendehandläggningen.
- Effektivisera hanteringen av årsräkningar.

Enligt verksamhetsplanen ska nämnden följa upp verksamheten och ekonomin månadsvis. Beslutade verksamhetsmål ska följas upp per tertial.

Av nämndens delårsrapport per sista april 2024⁸⁶ framgår att nämnden bedömer att samtliga verksamhetsmål kommer att uppnås under året. Det beskrivs att arbetet för målluppfyllelse avser effektivare processer med små medel, vilka inte bedöms uppta stora resurser för att implementera. Med anledning av hög arbetsbelastning och rekryteringar har vissa av utvecklingsinsatserna blivit framflyttade till hösten då enheten förväntas vara fullt bemannad.

Det framgår av nämndens delårsrapport per sista augusti 2024⁸⁷ att nämnden bedömer att samtliga mål kommer att uppnås under året. I uppföljningen framförs att nämnden har omfördelat medel i årets budget för att kunna rekrytera ytterligare en handläggare.

Enligt nämndens årsuppföljning 2024⁸⁸ har nämnden i hög grad uppnått sina mål kring rekryteringsprocessen och hantering av årsräkningar. Det uppges att målet avseende ärendehandläggningen bedöms som delvis uppnått. Det beskrivs att utvecklingsarbetet har varit fokuserat på en övergång från fysiska till digitala akter och ett mer renodlat digitalt arbetssätt med minskade utskrifter och mer digital kommunikation. Det anges i årsuppföljningen att det genomförts ett flertal förberedelser under året.

⁸⁵ Överförmyndarnämnden 2023-12-14, § 105

⁸⁶ Överförmyndarnämnden 2024-05-23, § 57

⁸⁷ Överförmyndarnämnden 2024-09-19, § 91

⁸⁸ Överförmyndarnämnden 2025-02-27, § 24

3.8.2 Ekonomistyrning och uppföljning

Det framgår av överförmyndarnämndens verksamhetsplan för 2024 att budget för året är 11 104 tkr.

Av månadsrapport för januari⁸⁹ framgår att nämnden redovisar ett överskott på 288 tkr för perioden. Det framförs i uppföljningen att nämnden ser ett behov av resursförstärkning för att kunna möta den ökade ärendemängden med bibehållen hög kvalitet, rimliga handläggningstider och en god arbetsmiljö. Det framgår även att nämnden behöver fortsätta att digitalisera och effektivisera verksamheten. Vid uppföljningen prognosticerar nämnden att de kommer att kunna hålla sig inom budget vid helår.

Det framgår av månadsrapport för februari⁹⁰ att nämnden fortsatt prognosticerar budgetefterlevnad per helår. Dock framförs en reservation för de anpassningar nämnden måste bekosta i samband med flytt till nya lokaler.

Månadsrapport för mars⁹¹ gör gällande att nämnden redovisar ett överskott mot budget på 145 tkr för perioden.

Enligt delårsrapport per sista april redovisade nämnden ett överskott på 100 tkr för perioden. Det framförs att nämndens största kostnader utgörs av lönekostnader, arvoden till ställföreträdare och kostnader för de system som nämnden använder till sin handläggning. Vid tiden för uppföljningen prognosticerade nämnden att de kommer kunna hålla sig inom budget för helår.

Det framförs i månadsrapport för maj⁹² att nämnden redovisar ett överskott på 222 tkr för perioden. Av månadsrapport för juli⁹³ framgår att nämnden redovisar ett överskott på 107 tkr för perioden.

Enligt delårsrapport per sista augusti var det ekonomiska utfallet för perioden ett överskott på 300 tkr. Det framgår även att nämnden förväntas hålla sin budget för året.

Av månadsrapport för september⁹⁴ framgår att nämnden redovisar ett överskott på 359 tkr för perioden. Det framförs i både månadsrapport för oktober⁹⁵ och november⁹⁶ att nämnden prognosticerar att hålla sig inom budget per helår.

Det framförs i månadsrapport för december⁹⁷ att det preliminära utfallet per december månad är ett överskott på 266 tkr.

Det framgår av nämndens årsrapport att nämnden höll sig inom sin budgetram för 2024 och redovisade ett överskott mot budget på 0,3 mnkr. Det beskrivs att nämndens

⁸⁹ Överförmyndarnämnden 2024-02-22, § 15

⁹⁰ Överförmyndarnämnden 2024-03-21, § 29

⁹¹ Överförmyndarnämnden 2024-04-18, § 43

⁹² Överförmyndarnämnden 2024-06-18, § 73

⁹³ Överförmyndarnämnden 2024-08-20, § 82

⁹⁴ Överförmyndarnämnden 2024-10-24, § 102

⁹⁵ Överförmyndarnämnden 2024-11-21, § 114

⁹⁶ Överförmyndarnämnden 2024-12-17, § 125

⁹⁷ Överförmyndarnämnden 2025-01-30, § 10

kostnader främst utgörs av lönekostnader, arvoden till ställföreträdare och kostnader för de system som nämnden använder till sin handläggning.

3.8.3 Intern kontroll

Det framgår av beslutsprotokoll⁹⁸ att nämnden genomfört en planeringsdag där internkontrollplan diskuterats. Det beskrivs att överförmyndarexpeditionen hade upprättat ett förslag till internkontrollplan inför planeringsdagen, vilket fungerade som diskussionsunderlag. Det uppges även att nämnden genomförde en riskbedömning utifrån förslaget till plan.

Internkontrollplan för 2024 består av tre kontrollmoment:

- Kontroll om ställföreträdare förekommer hos Kronofogden eller i belastningsregister.
- Huvudmannens tillgångar har överförmyndarspär.
- Uppföljning av ärendebalans.

Det framförs i nämndens årsuppföljning att ärendebalanserna följs upp veckovis och rapporteras till nämnden månatligen. Det uppges även att nämnden får en ekonomisk uppföljning månatligen.

Enligt årsuppföljningen påvisade kontrollmomenten att kontrollsystemet fungerar tillfredsställande. Med anledning av detta har inte några åtgärder vidtagits.

Nämnden har även genomfört en särskild helårsuppföljning av internkontrollplan 2024⁹⁹. Uppföljningen gör gällande att inga åtgärder bedöms nödvändiga att vidta utöver att fortsätta att omfördela ärenden vid behov samt beakta eventuella behov av ytterligare resursförstärkning om ärendemängden fortsätter att öka.

3.8.4 Bedömning

Vår bedömning är att överförmyndarnämnden fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att överförmyndarnämnden följer upp verksamhetens måluppfyllelse.

Vår bedömning är att överförmyndarnämnden bedrivit verksamheten inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att överförmyndarnämnden följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

⁹⁸ Överförmyndarnämnden 2023-12-14, § 106

⁹⁹ Överförmyndarnämnden 2025-02-27, § 25

3.9 Gemensam E-nämnd

3.9.1 Styrande förutsättningar

Enligt nämndsreglemente¹⁰⁰ är nämnderna ansvariga för att bland annat utarbeta mål inom sitt verksamhetsområde och samverka för förflyttning mot kommunfullmäktiges mål. Nämnderna ska även tillse att verksamheten sköts på ett ekonomiskt tillfredsställande och effektivt sätt. Nämnderna ska tillse att budgeten inte överskrids samt att den interna kontrollen är tillräcklig.

Av reglemente för gemensam e-nämnd för Norrbottens kommuner framgår att Luleå kommun är värdkommun och att nämnden därmed ingår i kommuns organisation. Reglementet gör vidare gällande att den gemensamma nämnden ska fungera som en samverkansplattform för medlemskommunernas arbete inom digital förvaltning. Nämnden kan även tillhandahålla förvaltningsresurser i frågor rörande förvaltning av digitala lösningar som upphandlats gemensamt och förvaltning av upphandlade avtal rörande sådana lösningar.

Det framgår av kommunfullmäktiges plan och budget 2024–2026¹⁰¹ att kommunkoncernen ska arbeta med sex strategiska initiativ och nio övergripande mål för att uppnå ett hållbart samhälle. Av planen framgår även ett flertal uppdrag till nämnderna för planperioden.

3.9.2 Verksamhetsstyrning och uppföljning

E-nämnden har fastställt en verksamhetsplan för 2024¹⁰², vilken redogör för bland annat:

- Strategisk riktning och mål
- Internkontrollplan och riskanalys
- Projekt, förvaltning och löpande verksamhet
- Organisation
- Verksamhetsplanering och koordinering
- Arbetsformer
- Ekonomi

Nämnden har genom verksamhetsplan 2024 fastställt sex mål för året:

- 1) Nämnden har enskilt eller gemensamt med andra genomfört kompetenshögande insatser under året inom nämndens områden som riktar sig till nämndens ledamöter.
- 2) Nämnden har årligen genomfört och/eller samordnat behovsanalyser, förstudier, projekt och upphandlingar.

¹⁰⁰ Kommunfullmäktige 2023-12-18, § 240

¹⁰¹ Kommunfullmäktige 2023-06-20, § 147

¹⁰² E-nämnden 2023-12-20, § 19

2025-04-09

- 3) Nämnden följer upp gemensamma alternativ och avtal som tecknas för de ingående kommunerna efter genomförd upphandling inom ramen för Norrbottens e-nämnd.
- 4) Nämnden har genomfört sammanträden under verksamhetsåret.
- 5) Beredningsgruppen har genomfört möten under verksamhetsåret.
- 6) Ingående kommuner visar ett starkt engagemang för nämnden.

Till målen finns indikatorer med målvärden för uppföljning av måluppfyllelse.

I februari¹⁰³, juni¹⁰⁴, oktober¹⁰⁵ och december¹⁰⁶ har nämnden följt upp aktiviteter som genomförts inom ramen för de mål som angivits i verksamhetsplan 2024.

Det framgår av delårsrapport 1¹⁰⁷ att nämnden prognosticerat att samtliga mål kommer att uppfyllas under året. Vid uppföljningen har nämnden även följt upp indikatorerna som kopplats till målen.

Vid delårsrapport 2¹⁰⁸ bedömer nämnden att samtliga mål kommer att uppnås under året. Nämnden har även följt upp indikatorerna som kopplats till målen.

Enligt nämndens verksamhetsberättelse för 2024¹⁰⁹ har nämnden uppnått samtliga mål för året samt målvärden för indikatorerna, med undantag för "Vi eftersträvar en närvaro om 100% från nämndens ledamöter, målet är dock att kommunerna i snitt har deltagit vid 75% av mötena under året". Det uppges att kommunernas genomsnittliga deltagande är 70 procent. Det beskrivs att en del kommuner har 100 procent närvaro medan andra inte deltagit på något möte.

3.9.3 Ekonomistyrning och uppföljning

Det framgår av verksamhetsplan 2024 att kostnaderna för nämndens samordnande uppgifter ska fördelas mellan medlemskommunerna i lika delar. Kostnaderna avser det kansli som sköter nämndens samordning och administrativa funktioner. Beloppet ska räknas upp årligen enligt prisindex för kommunal verksamhet (PKV) och uppgår 2024 till cirka 1,18 mnkr. Kostnader för nämndens förvaltande uppgifter ska ersättas av medlemskommunerna i enlighet med särskilda överenskommelser.

Av delårsrapport 1 framgår att nämnden redovisar ett underskott på 251 tkr per sista april 2024. Däremot prognosticerar nämnden ett överskott på 538 tkr per helår. Överskottet förklaras bland annat av en vakant tjänst.

Det framgår av delårsrapport 2 att nämnden prognosticerar ett överskott på 334 tkr för helår.

¹⁰³ E-nämnden 2024-02-22, § 2

¹⁰⁴ E-nämnden 2024-06-20, § 7

¹⁰⁵ E-nämnden 2024-10-03, § 9

¹⁰⁶ E-nämnden 2024-12-18, § 12

¹⁰⁷ E-nämnden 2024-06-20, § 5

¹⁰⁸ E-nämnden 2024-10-03, § 8

¹⁰⁹ E-nämnden 2025-03-19

Nämnden har även följt upp ekonomin genom ekonomisk rapport, utfall per sista november¹¹⁰.

Det framgår av nämndens verksamhetsberättelse 2024 att nämnden redovisar ett överskott på 336 tkr per helår. Det uppges att överskottet ska balanseras mot kommande år, enligt samverkansavtal. Detta ska hanteras inom ramen för Luleå kommuns verksamhet.

3.9.4 Intern kontroll

E-nämnden har fastställt obligatoriska kontrollmoment för arbetet med intern kontroll 2024¹¹¹. Av beslutsprotokoll framgår att kontrollmomenten avser det kommunstyrelsen fastställt för samtliga nämnder och styrelser.

Av verksamhetsplan 2024 framgår nämndens internkontrollplan har utarbetats genom en riskanalys av risker kopplat till uppsatta mål. Arbetet har primärt bedrivits av arbetsgrupp för intern utveckling för att sedan gå vidare till beredningsgrupp och slutligen nämnden för analys och beslut. Planen består av totalt fyra risker:

- Projekt följer inte plan för tid, mål och budget.
- Befintliga leverantörsavtal efterlevs ej och följs inte upp.
- E-nämnden används för välfärdsbrottslighet (obligatoriskt kontrollmoment 2024).
- Ingående kommuner har inte/tillräckligt med, resurser att avsätta för att genomföra behovsanalyser, förstudier, projekt och upphandlingar.

Vidare framgår både ansvarig funktion och kontrollmetod av planen.

Det framgår av nämndens verksamhetsberättelse 2024 att verksamhetens sammanvägda bedömning är att kontrollsystemet fungerar tillfredsställande. Genom verksamhetsberättelsen har nämnden följt upp resultatet av genomförda kontroller enligt plan för intern kontroll.

3.9.5 Bedömning

Vår bedömning är att E-nämnden har fastställt mål i enlighet med kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att E-nämnden följer upp verksamhetens måloppfyllelse.

Vår bedömning är att E-nämnden bedrivit verksamhetens inom sina ekonomiska budgetramar.

Vår bedömning är att E-nämnden följer upp verksamhetens interna kontroll under året.

¹¹⁰ E-nämnden 2024-12-18, § 13

¹¹¹ E-nämnden 2023-12-20, § 21



Luleå kommun
Grundläggande granskning 2024

2025-04-09

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Liam Alldén
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



§ 141

Kompetensförsörjningsstrategi

Ärendenr 2025/1180-1.3.1.3

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att fastställa kompetensstrategi 2025-2028 för Luleå kommun enligt bilaga KLF Hid: 2025.9332.

Sammanfattning av ärendet

Luleå kommun står inför stora utmaningar i kompetensförsörjningen, präglade av en förändrad arbetsmarknad och ökade krav på att leverera välfärdstjänster av hög kvalitet på ett långsiktigt hållbart sätt för både medarbetare och organisation. För att möta dessa behov har en kompetensförsörjningsstrategi tagits fram som ett övergripande ramverk för att säkerställa rätt kompetens över tid.

Strategin betonar vikten av ett integrerat och samordnat arbete där kompetensförsörjning är en naturlig del av kommunens styrning och verksamhetsutveckling. Genom strategin skapas förutsättningar för att attrahera, utveckla och behålla kompetens samt för att bygga en hållbar och attraktiv arbetsmiljö. Kommunstyrelsen ansvarar för den övergripande uppföljningen, medan nämnderna ska omsätta strategin i sina verksamheter. Uppföljning sker inom kommunens ordinarie styr- och uppföljningsprocesser.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunfullmäktige besluta att fastställa kompetensstrategi 2025-2028 för Luleå kommun enligt bilaga KLF Hid: 2025.9332.

Sammanträdet

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.



Beskrivning av ärendet

Luleå kommun står inför omfattande och långsiktiga utmaningar inom kompetensförsörjningen. Demografiska förändringar med en åldrande befolkning och en minskande andel personer i arbetsför ålder leder till ökad efterfrågan på välfärdstjänster samtidigt som tillgången på arbetskraft minskar. Samtidigt skapar regionens samhällsomvandling och industrins expansion en hård konkurrens om kvalificerad arbetskraft, både inom offentlig och privat sektor.

Medarbetares förväntningar på arbetslivet förändras också. Det handlar om behov av tydligare uppdrag, god arbetsmiljö, möjligheter till utveckling och flexibilitet. Dessa faktorer blir avgörande för att kommunen ska kunna attrahera och behålla kompetent personal. Dessutom förändrar digitalisering och teknikutveckling vilka kompetenser som efterfrågas och hur arbetet organiseras.

För att möta dessa komplexa utmaningar krävs ett systematiskt, integrerat och samordnat arbete över hela kompetensförsörjningskedjan – från att attrahera och rekrytera rätt kompetens till att utveckla, behålla och möjliggöra omställning hos medarbetarna. Kompetensförsörjningen behöver därför vara en naturlig del av kommunens ledning, styrning och verksamhetsutveckling för att säkerställa en hållbar och attraktiv organisation som kan leverera service av hög kvalitet, både idag och i framtiden.

Den framtagna kompetensförsörjningsstrategin fungerar som ett övergripande ramverk med en gemensam inriktning för kommunens arbete inom området. Strategin är förankrad i kommunens övergripande mål och omfattar sex prioriterade fokusområden: ökad tillgång till kompetens, stärkt medarbetarskap, hållbara arbetsplatser, effektivt ledarskap, effektiv och hållbar kompetensanvändning samt ökad möjlighet att arbeta längre.

Genom att utveckla och stärka kompetensen inom dessa områden skapas förutsättningar för en kompetent och engagerad arbetskraft som kan leverera välfärdstjänster med hög kvalitet och kontinuitet. Detta bidrar direkt till kommunfullmäktiges mål om en välfungerande vardag för invånarna, där trygg tillgång till service och stöd säkerställs på ett långsiktigt hållbart sätt. Strategin underlättar också för verksamheterna att bli attraktiva arbetsplatser som främjar både utveckling och hälsa, vilket är centralt för att möta framtidens krav och skapa en stabil och effektiv välfärd i Luleå kommun.

Dialog

Strategin har tagits fram i samverkan med representanter från både verksamhet, fackliga och HR för att säkerställa att olika perspektiv och behov har beaktats. Den är förankrad hos förvaltningarnas ledning.



Beslutsunderlag

- Kompetensförsörjningsstrategi 2025-2028, KLF Hid: 2025.9332
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande kompetensförsörjningsstrategi, KLF Hid: 2025.9331

Kompetensförsörjningsstrategi

Gemensam riktning för hållbart och attraktivt arbetsliv

2025–2028



1. Innehåll	
Kompetensförsörjningsstrategi.....	1
2. Inledning.....	4
2.1 Sammanhang	4
2.2 Syfte	4
2.3 Lärande som grund för framgång	5
2.4 Omvärldsbild och utmaningar	5
3. Fokusområden 2025–2028.....	6
3.1 Ökad tillgång till kompetens	6
3.2 Stärkt medarbetarskap.....	7
3.3 Hållbara arbetsplatser.....	7
3.4 Effektivt ledarskap	7
3.5 Effektiv och hållbar kompetensanvändning	8
3.6 Ökad möjlighet att arbeta längre	8
4. Genomförande och uppföljning	9

Dokumentinformation

Dokumentnamn	Kategori	Publicerad	
Kompetensförsörjningsstrategi	Aktiverande	☐ Hemsida	☐ intranät
Ärendenummer	Beslutad av	Beslutsdatum	Giltighetstid
KLF 2025-1180	Kommunfullmäktige	XXXX-XX-XX	2025-2028
Dokumentägare		Gäller för	
HR-chef		Alla nämnder	

Syfte
Strategin skapar en gemensam och långsiktig inriktning för kommunens kompetensförsörjning och kopplar politiska mål till operativt arbete. Den ger nämnder möjlighet att anpassa insatser efter sina behov och bidrar till en hållbar, attraktiv organisation med rätt kompetens i rätt tid. Detta säkerställer god service för invånarna och en attraktiv arbetsmiljö för medarbetarna.
Uppföljning
Kompetensförsörjningsstrategin följs upp årligen i samband med mål- och budgetprocessen i respektive nämnd

2. Inledning

Luleå kommun står inför en arbetsmarknad där tillgången på arbetskraft minskar samtidigt som behoven inom välfärden växer. För att klara framtidens uppdrag måste vi använda vår samlade kompetens på ett mer långsiktigt, hållbart och strategiskt sätt. Kompetensförsörjning är därför inte en avgränsad funktion utan en integrerad del av kommunens styrning och utveckling.

Strategin för kompetensförsörjning är framtagen för att möta dessa utmaningar. Den slår fast en gemensam riktning för hela kommunen och utgör ett normerande ramverk för nämndernas arbete. Fokus ligger på att bygga en robust organisation som attraherar, utvecklar och behåller den kompetens som krävs – både idag och i framtiden.

2.1 Sammanhang

En välfungerande vardag för Luleå kommuns invånare förutsätter att verksamheterna har rätt kompetens för att genomföra sina uppdrag. Denna strategi utgör ett övergripande ramverk för hur kommunen gemensamt ska arbeta för att långsiktigt säkra den kompetens som krävs för att upprätthålla kvalitet, tillgänglighet och utvecklingskraft i välfärden. Strategin beslutas av kommunfullmäktige och är normerande för samtliga nämnder.

Strategin ska tillämpas i samspel med kommunens mål och budget och övriga styrdokument. Den ger en gemensam inriktning och identifierar prioriterade fokusområden, samtidigt som varje nämnd förväntas planera sitt arbete utifrån sina egna behov och förutsättningar. På så sätt skapas en röd tråd från kommunens övergripande mål till varje förvaltnings konkreta kompetensförsörjningsarbete.

Genom att se kompetensförsörjning som en del av kommunens samlade styrning och inte som en fristående process knyts arbetsgivarperspektivet närmare det operativa verksamhetsansvaret. Det skapar förutsättningar för en starkare, mer sammanhållen och uthållig organisation.

2.2 Syfte

Syftet med strategin är att skapa långsiktighet, tydlighet och samsyn i kommunens kompetensförsörjningsarbete. Strategin ska ge en gemensam strategisk inriktning för hur Luleå kommun som arbetsgivare säkrar rätt kompetens över tid. Den ska även bidra till ett hållbart arbetsliv, ett attraktivt arbetsgivarskap och en välfungerande vardag i kommunens verksamheter. Strategin ger en gemensam riktning för hur Luleå kommun som helhet ska arbeta med kompetensförsörjning men lämnar samtidigt handlingsutrymme för varje nämnd att utforma

lösningar utifrån sina specifika behov och förutsättningar. Den utgör en länk mellan de politiskt beslutade målen och det operativa arbetet.

Genom att integrera kompetensförsörjningen i ledning och styrning skapas en samlad kraft för att bygga en långsiktigt hållbar och attraktiv kommunal organisation. Denna strategi säkerställer att Luleå kommun har rätt kompetens i rätt tid – vilket i förlängningen ger invånarna tillgänglig service av hög kvalitet, skapar en attraktiv arbetsmiljö för medarbetare och bidrar till en långsiktigt hållbar kommunal ekonomi.

2.3 Lärande som grund för framgång

För att långsiktigt lyckas med kompetensförsörjningen behöver Luleå kommun vara en organisation som ständigt lär, anpassar sig och utvecklas i takt med omvärlden. Förmågan att lära – som individer, verksamheter och organisation – är avgörande för att möta förändrade krav, ny teknik, demografiska skiften och nya förväntningar från medborgare och medarbetare.

Kompetensförsörjningsstrategin utgår därför från ett aktivt lärandeperspektiv. Den är inte en statisk plan utan ett levande ramverk som följer utvecklingen i organisationen och anpassas efter de behov som identifieras över tid. Det innebär att arbetet med kompetensförsörjning inte bara handlar om att täcka dagens behov, utan om att successivt bygga kapacitet för att möta morgondagens utmaningar. Ett sådant förhållningssätt kräver att vi främjar nyfikenhet, reflektion och kunskapsdelning i vardagen och att lärande ses som en strategisk tillgång för hela kommunen.

2.4 Omvärldsbild och utmaningar

Luleå kommuns möjligheter att säkra nödvändig kompetens påverkas av flera långsiktiga och strukturella faktorer.

Demografiska förändringar med en åldrande befolkning och färre personer i arbetsför ålder ökar trycket på välfärdstjänster och minskar samtidigt tillgången på arbetskraft. Samhällsomvandlingen i regionen, med omfattande industrisatsningar och nyetableringar, skapar dessutom en ökad konkurrens om kompetens – både inom och utanför den offentliga sektorn.

Parallellt förändras medarbetares förväntningar på arbetslivet. Tydligare uppdrag, bättre arbetsmiljö, ökad flexibilitet och möjligheter till utveckling är faktorer som blir allt viktigare för att kunna attrahera och behålla personal. Därtill påverkar teknikutveckling, digitalisering och AI både vilka kompetenser som efterfrågas och hur arbetet organiseras och utförs.

Sammantaget innebär detta att Luleå kommun inte längre kan förlita sig på traditionella lösningar eller enbart nyrekrytering. I stället krävs ett samordnat, långsiktigt och förebyggande arbete genom hela kompetensförsörjningskedjan – från att attrahera och introducera till att utveckla, behålla och möjliggöra omställning

3. Fokusområden 2025–2028

För att möta framtidens kompetensutmaningar fokuserar vi på sex prioriterade områden. Dessa områden bygger på nationella strategier och analyser av våra lokala behov.

3.1 Ökad tillgång till kompetens

Luleå kommun behöver säkerställa att vi långsiktigt har tillgång till rätt kompetens för att klara välfärdens uppdrag. För att uppnå detta behöver kommunen öka sin attraktionskraft och nå fler målgrupper än idag. Det handlar om att vara en tillgänglig, inkluderande och relevant arbetsgivare för människor med olika bakgrund, erfarenheter och förutsättningar.

Fler personer som i dag står utanför arbetsmarknaden eller inte ser kommunen som ett naturligt alternativ, ska ges möjlighet att bidra till vårt gemensamma uppdrag. Kommunen ska erbjuda moderna och tydliga vägar in i arbetslivet, till exempel genom praktik, arbetsplatsförlagt lärande och genomtänkta introduktionsinsatser. Vi ska också bättre ta tillvara kompetens som inte nyttjas fullt ut idag samtidigt som vi stärker organisationens förmåga att spegla det samhälle vi verkar i.

En viktig del i detta är att öka jämställdheten i yrkesområden och roller där ett kön är underrepresenterat. Genom riktade insatser i rekrytering och kompetensutveckling ska kommunen arbeta för en mer balanserad könsfördelning, öka attraktionen för dessa yrken och skapa fler vägar in för underrepresenterade grupper.

Genom att bredda rekryteringsbasen och öka jämställdheten ökar tillgången till kompetens och kommunen blir bättre rustad att möta invånarnas behov med rätt kompetens på rätt plats. Ökad mångfald och jämställdhet i arbetslivet bidrar också till stärkt legitimitet, ökat förtroende för den offentliga verksamheten och ett mer inkluderande samhälle.

3.2 Stärkt medarbetarskap

Luleå kommun ska utveckla ett starkt och hållbart medarbetarskap som bidrar till kvalitet i verksamheten, minskad personalomsättning och ökad förmåga att attrahera, behålla och utveckla kompetens. Ett starkt medarbetarskap bygger på delaktighet, ansvarstagande och en kultur som främjar lärande, tillit och ständiga förbättringar.

Kommunen behöver skapa strukturer och förutsättningar som gör det möjligt för medarbetare att vara delaktiga i utvecklingen av verksamheten och sitt eget arbete. Detta inkluderar tydliga vägar för lärande och kompetensutveckling, möjligheter till intern rörlighet och karriärväxling samt en god introduktion som ger rätt förutsättningar från start.

När medarbetarskapet stärks ökar engagemanget och arbetsmiljön förbättras vilket i sin tur stärker kommunens förmåga att leverera tjänster med hög kvalitet och kontinuitet till Luleås invånare.

3.3 Hållbara arbetsplatser

För att Luleå kommun ska kunna leverera service av god kvalitet över tid krävs arbetsplatser där människor mår bra, kan göra ett bra jobb och vill stanna kvar. Därför ska kommunen arbeta strategiskt med att skapa hållbara arbetsmiljöer där återhämtning, balans, tillit och trygghet är en naturlig del av vardagen.

Arbetet ska utgå från att stärka de faktorer som främjar hälsa och arbetsglädje, så kallade friskfaktorer, till exempel meningsfullhet i arbetet, delaktighet, stöd från kollegor och ett gott ledarskap. Genom att kombinera hälsofrämjande insatser med förebyggande arbete för att minska risker och ohälsa, skapas en arbetsmiljö som stärker både individ och organisation.

När arbetsmiljön fungerar väl stärks också engagemanget, samverkan och kvaliteten i verksamhetens resultat. Effekten blir en kommunal organisation med bättre kapacitet att leverera på sitt uppdrag – där medarbetare trivs, utvecklas och vill bidra över tid

3.4 Effektivt ledarskap

Ledarskapet har en avgörande betydelse för kommunens förmåga att utveckla verksamhet, attrahera och behålla kompetens samt skapa hållbara arbetsplatser. För att uppnå detta behöver chefer ges goda organisatoriska förutsättningar – i form av tydliga uppdrag, rimligt ansvar och rätt stöd i vardagen. Det handlar också om att chefer får tillgång till lärande sammanhang, digitala verktyg och strukturer som frigör tid för ledarskapets kärna: att leda människor och utveckla

verksamhet.

Genom att skapa rätt förutsättningar för ledarskap bygger vi tillit, förbättrar arbetsmiljön och stärker vår förmåga att nå resultat i linje med ett ledarskap som är både närvarande, drivande och effektivt

3.5 Effektiv och hållbar kompetensanvändning

För att möta både dagens och framtidens behov behöver vi använda kommunens samlade kompetens mer flexibelt, strategiskt och hållbart.

Det handlar om att stärka samverkan mellan förvaltningar, skapa strukturer för kunskapsöverföring och öka vår förmåga att ställa om kompetens i takt med förändrade krav och förutsättningar.

Genom att digitalisera och effektivisera administrativa processer frigör vi tid och resurser till kärnverksamheten. På så sätt stärker vi kommunens kapacitet att leverera service med hög kvalitet med den kompetens vi har och med förmågan att utveckla den vi kommer att behöva.

3.6 Ökad möjlighet att arbeta längre

För att långsiktigt säkra bemanningen i välfärdens verksamheter behöver fler medarbetare vilja och orka arbeta längre. Det kräver att arbetslivet är hållbart genom hela yrkeslivet inte minst i dess senare delar.

Genom att skapa flexibla lösningar för äldre medarbetare, arbeta med åldersmedvet ledning, främja återhämtning och god arbetsmiljö samt möjliggöra överföring av erfarenhet och kompetens mellan generationer, ökar vi förutsättningarna för att fler ska kunna och vilja stanna kvar längre i arbetslivet. Det stärker kontinuiteten i verksamheterna, tar tillvara värdefull kunskap och bidrar till en mer hållbar kompetensförsörjning för hela kommunen.

4. Genomförande och uppföljning

För att strategin ska ge effekt krävs att den integreras i kommunens samlade styrning och ledning. Varje nämnd ansvarar för att planera och följa upp arbetet utifrån strategins inriktning, med utgångspunkt i verksamhetens behov och förutsättningar. Förvaltningarna omsätter detta ansvar i praktiken, genom att integrera kompetensförsörjning i sin verksamhetsplanering, målstyrning och analys. På så sätt skapas förutsättningar att nå både det lokala uppdraget och kommunens gemensamma mål.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar att följa upp hur kommunen som helhet utvecklar sitt arbete med kompetensförsörjning i enlighet med strategin. Målsättningar fastställs och uppföljning sker systematiskt inom ramen för kommunens ordinarie styr- och uppföljningsprocesser, där relevanta indikatorer används för att säkerställa framsteg och resultat.



§ 142

Uppdragsbeskrivning Kommunhälsan 2025-2027

Ärendenr 2025/1179-2.3.5.3

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att fastställa uppdraget för kommunens interna företagshälsovård, Kommunhälsan.

Sammanfattning av ärendet

Kommunhälsan är Luleå kommuns interna företagshälsovård och en viktig resurs i kommunens arbete för en god arbetsmiljö, hållbart arbetsliv och friskare arbetsplatser. Under våren 2025 har en behovsanalys genomförts som visat att det finns behov av att förtydliga och utveckla uppdraget för Kommunhälsan. Den föreslagna uppdragsbeskrivningen för perioden 2025–2027 syftar till att ge ett gemensamt styrande ramverk, tydliggöra rollfördelningen mellan HR, chefer inom kommunkoncernen som i sin arbetsgivarroll ansvarar för att vid behov avropa stöd och tjänster från Kommunhälsan, och företagshälsovård samt säkerställa att insatserna bidrar till ökad kvalitet, tillgänglighet och långsiktighet i arbetsmiljöarbetet.

Kommunhälsans uppdrag omfattar dessa huvudsakliga inriktningar: hälsofrämjande, förebyggande, efterhjälpande och rehabiliterande stöd. Dessa insatser ges på tre nivåer – individ-, grupp- och organisationsnivå – och syftar till att stärka verksamheternas egen förmåga i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Specifika satsningar, prioriteringar och stödinsatser utgår alltid från verksamheternas och organisationens behov och ses över årligen i uppdragsdialog mellan HR-chef och Kommunhälsan. Enligt Luleå kommuns reglemente ansvarar Kommunstyrelsen för företagshälsovården. Det innebär att styrelsen ska säkerställa en samlad och likvärdig tillgång till företagshälsovårdstjänster för alla nämnder och verksamheter samt följa upp att dessa används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunstyrelsen besluta att fastställa uppdraget för kommunens interna företagshälsovård, Kommunhälsan.

Sammanträdet

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.



Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Luleå kommun har sedan många år en egen företagshälsovård, Kommunhälsan, som erbjuder stöd inom arbetsmiljö och hälsa. Kommunhälsan är organiserad under kommunstyrelseförvaltningen och verksamheten ligger inom kommunstyrelsens uppdrag. Kommunhälsan är ett viktigt stöd i kommunens ambitioner för ett hållbart arbetsliv och ett välfungerande, systematiskt arbetsmiljöarbete. Stödet nyttjas även av de flesta av kommunens bolag. Under våren 2025 har en fördjupad behovsanalys genomförts som visat att det finns behov av att tydliggöra och vidareutveckla uppdraget. Analysen pekar bland annat på:

- Otydligheter i ansvar, roller och samspel mellan chefer inom kommunkoncernen som i sin arbetsgivarroll ansvarar för att vid behov avropa stöd och tjänster från Kommunhälsan, HR, skyddsorganisation och företagshälsovård.
- Behov av att förstärka arbetet med rehabiliteringskedjan och tidiga insatser.
- Svårigheter att styra utvecklingsuppdraget samlat, i takt med att kommunen utvecklar sin uppföljning av arbetsmiljö och hälsa. Utvecklingsuppdrag till Kommunhälsan ska bygga på arbetsgivarens bedömning av vilka områden som behöver riktas särskilt fokus på. Kommunstyrelsens uppgift är att fastställa denna ordning, medan det är arbetsgivaren som utformar innehållet i de specifika uppdragen utifrån behov och prioriteringar i organisationen.
- Ett växande behov av förebyggande och främjande insatser, inte bara stöd vid ohälsa.

Ett bärande motiv för uppdateringen är att säkerställa att Kommunhälsan har ett uppdrag som utgår från arbetsgivarens behov. En fungerande företagshälsovård ska vara ett verktyg för arbetsgivaren och bidra till att arbetsmiljöarbetet sker effektivt, samordnat och med rätt stöd i rätt tid.

Den nya uppdragsbeskrivningen tydliggör:

- Vad Kommunhälsan ska bidra med – på individ-, grupp- och organisationsnivå.
- Hur stödet ska ges – i samverkan med chef, HR och skyddsorganisation.
- Vem som gör vad – för att säkerställa ansvar och samspel i olika delar av arbetsmiljöarbetet.



Syftet är att skapa en gemensam riktning och ökad tydlighet kring Kommunhälsans roll, så att stödet blir mer tillgängligt, förebyggande och värdeskapande i hela kommunen. Det stärker i sin tur möjligheten att tidigt fånga upp signaler om ohälsa, genomföra fungerande rehabiliteringsinsatser och bygga ett mer hållbart arbetsliv – både för medarbetare och för organisationen som helhet. Uppdraget ser över årligen och uppdateras vid behov.

Dialog

Det föreslagna uppdraget för kommunens interna företagshälsovård (Kommunhälsan) är framarbetade i förankring med representation av chefer för alla förvaltningar, fackliga från den kommunövergripande samverkansgruppen, HR och kommunhälsans medarbetare.

Beslutsunderlag

- Uppdragsbeskrivning Kommunhälsan 2025-2027, KLF Hid: 2025.9334
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande uppdragsbeskrivning för Kommunhälsan 2025-2027, KLF Hid: 2025.9333

Uppdragsbeskrivning för Luleå kommuns interna företagshälsovård – Kommunhälsan

Syfte och målbild

Kommunhälsan är Luleå kommuns interna företagshälsovård och ska fungera som en strategisk och verksamhetsnära expertresurs för arbetsmiljö och hälsa. Tjänsterna ska ges i samverkan med chef, HR och skyddsorganisation, och bidra till att chefer och verksamheter kan utveckla arbetsmiljöer som främjar hälsa, engagemang och långsiktig utveckling.

Företagshälsovårdens uppdrag är att identifiera och förklara sambanden mellan individ, arbetsmiljö, organisation och hälsa – och därigenom bidra till ett hållbart arbetsliv. Insatserna ska stärka chefernas förmåga att förebygga ohälsa, hantera risker och arbeta systematiskt med arbetsmiljö.

Kommunhälsan är en oberoende och lagreglerad resurs som ska anlitas när den egna kompetensen inte räcker inom arbetsmiljö och rehabilitering. Verksamheten är en del av kommunens strategiska HR-arbete och omfattar insatser på individ-, grupp- och organisationsnivå inom det hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande området.

Mål för uppdraget

Uppdraget ska bidra till att Luleå kommun erbjuder ett arbetsliv där både medarbetare och arbetsplatser ges goda förutsättningar för hälsa, prestation och utveckling. Kommunhälsans insatser ska kopplas till förbättringar inom följande områden:

- Är en resurs i samband med att anställda behöver arbetsanpassning eller rehabilitering
- Är en resurs för arbetsgivaren i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.
- Bidrar till att upprätthålla, och vid behov hjälpa arbetsgivare att förbättra, anställdas hälsa och arbetsförmåga
- Ökad kunskap och trygghet hos chefer i arbetsmiljö- och rehabiliteringsfrågor

Uppföljning av målen ska ske i samverkan och kopplas till kommunens process för planering och uppföljning. Målen fungerar som gemensam grund för att planera, följa upp och utveckla företagshälsovårdens insatser. Uppdraget ska ses över årligen och revideras i samverkan mellan HR-chef, chef för Kommunhälsan och den kommunövergripande skyddskommittén. Resultatet av uppföljningen ska användas som underlag för förbättringar i både arbetssätt och tjänsteutbud.

Bakgrund och behovsanalys

En samlad genomlysning av nuläge och behov är genomförd under våren 2025 visar att Kommunhälsans uppdrag behöver förtydligas, breddas och integreras tydligare i kommunens styrning och systematiska arbetsmiljöarbete. Behovsanalysen har tagits fram i dialog mellan HR, Kommunhälsan, chefer och den kommunövergripande skyddskommittén. Den ligger till grund för uppdragets inriktning och prioriteringar.

Genomlysningen visar att Kommunhälsans tjänster nyttjas i olika grad mellan förvaltningar, vilket skapar ojämlika förutsättningar. Det finns ett tydligt önskemål om ett gemensamt basutbud som är väl kommunicerat och lätt att ta del av, samt att Kommunhälsan i högre grad deltar i förändringsarbete och arbetsmiljöutveckling på organisatorisk nivå.

Uppdraget bör innefatta ett mer samlat, verksamhetsnära och strategiskt stöd, riktat till samtliga nivåer i organisationen – individ, grupp och organisation. Såväl interna som externa aktörer pekar på behovet av en tydlig rollfördelning mellan chef, HR och Kommunhälsan. Chefer efterfrågar konkret och tillgängligt stöd i sitt arbetsmiljöansvar, särskilt i det förebyggande och rehabiliterande arbetet. Det uttrycks också ett behov av mer proaktiv återkoppling, lärande efter insatser och bättre struktur för dokumentation.

Övergripande efterfrågas också ett tydligt och kommunicerat tjänsteutbud, ökad tillgänglighet, enhetlig återkoppling samt möjlighet till proaktivt och lärandeorienterat stöd. Tjänsterna ska sammantaget bidra till att stärka verksamheternas egen förmåga att arbeta systematiskt, förebyggande och långsiktigt med hälsa, arbetsmiljö och hållbarhet.

Arbetsätt och principer

Kommunhälsans arbetsätt ska utgå ifrån att arbetsmiljö skapas och utvecklas där verksamheten pågår – i vardagens samspel mellan medarbetare, chefer och skyddsombud. Insatser som kommunhälsans erbjuder ska vara processinriktade, där aktörerna tillsammans utvecklar förmågan att:

- förstå arbetsmiljöproblem och behov
- samverka konstruktivt
- och gemensamt skapa förbättringar i verksamheten.

Insatserna ska bidra till att chef, skyddsombud och medarbetare – tillsammans – utvecklar sin förmåga att förstå arbetsmiljöproblem, prata om dem på ett konstruktivt sätt och hitta vägar framåt. Insatserna ges där arbetet bedrivs, i arbetsmiljön, och ska bidra till långsiktig utveckling och samverkan.

Rollfördelning och samspel

Arbetsgivarens ansvar för uppdraget

Kommunhälsan är en intern expertresurs som arbetar på uppdrag av arbetsgivaren. Det är arbetsgivaren, genom kommunens HR-funktion, som äger och formulerar kommunhälsans uppdrag, beslutar om inriktning, prioriteringar och omfattning, samt följer upp resultat.

Uppdraget styrs och utvecklas i nära dialog mellan HR-kontoret, Kommunhälsans chef och den kommunövergripande skyddskommittén. Kommunhälsans insatser ska alltid stödja arbetsgivarens ansvar för att främja hälsa, förebygga ohälsa och säkerställa en god arbetsmiljö enligt arbetsmiljölagen.

Roller i arbetsmiljöarbetet

- Chef ansvarar för arbetsmiljön och initierar insatser i dialog med HR inom förvaltning.
- HR utgör strategiskt och operativt stöd samt kan vara uppdragsgivare.
- Skyddskommittéer på alla nivåer är involverad genom planering och uppföljning av arbetsmiljöarbetet i dialog och samverkan.
- Kommunhälsan bidrar med expertkunskap, analys och metoder för att stärka verksamhetens eget arbetsmiljöarbete.

Huvudområden och nivåer för insatser

Kommunhälsans uppdrag omfattar dessa huvudsakliga inriktningar: hälsofrämjande, förebyggande, efterhjälpande och rehabiliterande stöd. Dessa insatser ges på tre nivåer – individ-, grupp- och organisationsnivå – och syftar till att stärka verksamheternas egen förmåga i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Planering, uppföljning och kvalitetssäkring

Kommunhälsans arbete planeras och följs upp på både kommunövergripande och lokal nivå för att säkerställa kvalitet, stödja utveckling och främja lärande i arbetsmiljöarbetet.

- På kommunövergripande nivå sker planering och uppföljning genom Arena HR och den kommunövergripande skyddskommittén (KÖS), där insatser och resultat återförs som en del av kommunens samlade arbetsmiljö- och personalredovisning.
- På förvaltningsnivå sker detta genom dialog i skyddskommittéer mellan chefer, HR och Kommunhälsan – med fokus på lokala behov, anpassning och lärande över tid.

Uppföljningen utgår från en gemensam modell som omfattar tre typer av insatser – främjande, förebyggande och efterhjälpande – på tre nivåer: individ, grupp och organisation.

För att säkerställa kvalitet och skapa förutsättningar för kontinuerlig förbättring ska:

- Återkoppling ges till uppdragsgivare på alla nivåer, med hänsyn till sekretess.
- Statistik och erfarenheter sammanställas och återförs regelbundet för att användas i utvecklingsarbetet.
- Kommunhälsan arbetar utifrån evidensbaserade metoder och följer branschens etiska riktlinjer.

Beslut

Detta uppdrag beslutas av Kommunstyrelsen och revideras årligen, samt vid behov, i samverkan mellan arbetsgivaren, KÖS och kommunhälsan.

Bilaga med Kommunhälsans uppdragsinriktning 2025-2027

Denna bilaga beskriver kommunhälsans fokus i uppdrag de kommande 3 åren och revideras årligen eller vid behov. Uppdragen kategoriseras enligt uppdragsbeskrivningen utifrån om de är hälsofrämjande, förebyggande eller efterhjälpande samt utförs på individ-, grupp- eller organisationsnivå för underlätta uppföljning och återkoppling till uppdragsgivaren.

Utgångspunkten för samtliga uppdrag är att Kommunhälsan bidrar som partsneutralt expertstöd till medarbetare, chefer och HR inom systematiskt arbetsmiljöarbete, organisatorisk och social arbetsmiljö, fysisk arbetsmiljö och rehabilitering. De aktiviteter som nämns i uppställningen nedan är uppdrag som Företagshälsan ska ha kompetens och resurser för att utföra, de ska inte ses som en uttömmande beskrivning av alla förekommande behov utan uppdrag kan tillkomma.

	Individ	Grupp	Organisation
Hälsofrämjande	Kunskapshöjande insatser (t.ex. klimakteriehälsa, psykisk hälsa, stress i arbetslivet, riskbruk)	Reflektionsprocesser Grupputveckling Stöd vid förändringsprocesser Identifiera friskfaktorer och styrkor i arbetsmiljön Föreläsningar, temadagar eller lärande forum om arbetsmiljö och hälsa	Stöd vid förändringsprocesser Delta i framtagande av styrdokument inom området arbetsmiljö Delta i förbättringsarbete och utveckling Kunskapsspridning och lärande insatser för att stärka det förebyggande arbetsmiljöarbetet (t.ex. samverkan, erfarenhetsutbyte)
Förebyggande	Tidiga insatser vid tecken på ohälsa Riskbedömningar (t.ex. gravida & ammande, smittrisker) Riktade medicinska kontroller Stöd i arbetsanpassning för att behålla arbetsförmågan i tidiga skeden	Arbetsgruppsdialoger kring arbetsmiljö Riskbedömningar (t.ex. förändringar, OSA, ergonomi, fysisk arbetsmiljö) Tekniska undersökningar (t.ex. BRO, buller & ljus)	Återkoppling av analys efter genomförda insatser Riskbedömningar (t.ex. organisationsförändring, byggnationer) Arbetsmiljöutbildningar Kemikaliehantering Bidra med expertkunskap i skyddskommittéer
Efterhjälpande / rehabiliterande	Arbetsförmågebedömning Stöd i arbetslivsinriktad rehabilitering och anpassning Samtalsstöd, krisstöd och konflikthantering	Samtalsstöd Krisstöd Konflikthantering Arbetsmiljökartläggning	Krisstöd Del i krisorganisation



§ 143

Policy för användning av artificiell intelligens, AI

Ärendenr 2025/1159-1.3.1.3

Kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att anta policy för användning av artificiell intelligens (AI).

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2024-11-18 § 182 att bifalla motionen om AI – möjligheter och risker som lämnats in av Samuel Ek (KD).

Kommunstyrelseförvaltningen har därefter arbetat med att ta fram styrande dokument som beskriver hur Luleå kommun ska förhålla sig till AI för att säkerställa en etisk, säker och ansvarsfull användning av AI.

Luleå kommun står inför ökade krav på effektivitet, kvalitet och innovation i välfärdstjänsterna för att underlätta kompetensförsörjningen och förbättra kommunens service. Artificiell intelligens (AI) erbjuder nya möjligheter att möta dessa utmaningar. Kommunstyrelseförvaltningen har, i samråd med berörda parter, tagit fram ett förslag till en policy för användningen av AI inom kommunkoncernen. Policyn syftar till att skapa gemensamma principer för AI-användning, fastställa kommunens förhållningssätt till tekniken och lägga grunden för att AI bidrar till förnyelse och möter välfärdsutmaningar på ett hållbart och genomtänkt sätt.

Kommunstyrelseförvaltningen har föreslagit kommunfullmäktige besluta att anta policy för användning av artificiell intelligens (AI).

Sammanträdet

Kommunstyrelseförvaltningen föredrar ärendet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer kommunstyrelseförvaltningens förslag under proposition och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Beskrivning av ärendet

Förslaget syftar till att fastställa kommunens övergripande förhållningssätt till AI genom en policy som säkerställer en etisk och ansvarsfull användning av



tekniken. Policyn ska skydda invånarnas rättigheter, stärka förtroendet och tydliggöra hur kommunen kan dra nytta av AI för att möta välfärdsutmaningar på ett hållbart sätt.

Policyn ska lägga grunden för en ansvarsfull och innovativ användning av AI i kommunens verksamheter och ge stöd för framtågning och utveckling av riktlinjer, rutiner och vägledningar för praktisk tillämpning.

Principer som policyn tar upp:

- Ansvar
- Integration och säkerhet
- Nyttä
- Rättvisa och inkludering
- Tillförlitlighet
- Transparens

Genom att anta en policy för AI-användning kan kommunkoncernen ge riktning att tekniken används på ett sätt som gynnar invånarna och bidrar till en hållbar och innovativ utveckling.

Dialog

Dialog har förts internt inom kommunkoncernen med alla förvaltning-ar och bolag. Förslaget har arbetats fram gemensamt i arbetsgruppen AI-samverkan som består av en bred representation i kommunen.

Beslutsunderlag

- Policy för användning av artificiell intelligens (AI), KLF Hid: 2025.9336
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut gällande policy för användning av artificiell intelligens, AI, KLF Hid: 2025.9335

Policy för användning av artificiell intelligens (AI)

[Version/beslut och datum XXXX-XX-XX]

Dokumentinformation

Dokumentnamn	Kategori	Publicerad	
Policy för användning av artificiell intelligens (AI)	Förhållningssätt	☒ Hemsida	☐ intranät
Ärendenummer	Beslutad av	Beslutsdatum	Giltighetstid
KLF 2025/1159	Kommunfullmäktige	XXXX-XX-XX	2025-2030
Dokumentägare		Gäller för	
Biträdande kommundirektör		Nämnder och bolagsstyrelser	

Syfte
AI-policyn fastställer kommunens gemensamma och övergripande förhållningssätt till användandet av AI. Med kommunen avses kommunkoncernen.
Uppföljning
Översyn ska ske minst en gång per mandatperiod.
Underlag

Ersätter	
Ärendenummer	Beslutsdatum
KLF 2025/1159	

Innehållsförteckning

Policy för användning av artificiell intelligens (AI)	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte	4
Sammanhang	4
Benämningar	5
Principer	6
Roller och ansvar	8
Avslutning	8
Uppföljning	8

Inledning

Bakgrund

Artificiell intelligens (AI) är ett komplext område som skapar nya möjligheter till förbättring och förnyelse av verksamheten och den service kommun kan ge till dem som bor, vistas och verkar i Luleå.

AI är förmågan hos datorprogram och robotar att efterlikna människors naturliga intelligens, främst kognitiva funktioner såsom förmåga att lära sig saker av tidigare erfarenheter, förstå naturligt språk, lösa problem, planera en sekvens av handlingar och att generalisera. AI omfattar flera tekniker, däribland maskininlärning, djupinlärning och generativ AI. Många AI-tillämpningar bygger på statistiska och sannolikhetsbaserade modeller, men AI omfattar även andra tekniker som regelbaserade system och symbolisk logik.

AI möjliggör för kommunen att utföra sina uppdrag mer effektivt, frigöra personaltid, minska ledtider, höja kvaliteten och tillhandahålla nya tjänster på sätt som tidigare inte varit möjliga.

AI spelar en avgörande roll i digitaliseringens utveckling och är nödvändiga för att möta de utmaningar vi står inför, såsom den demografiska utvecklingen med fler äldre att ta hand om, bristen på arbetskraft, svårare ekonomiska förutsättningar och behovet av att ha resurser på rätt plats.

Syfte

AI-policyn fastställer kommunens gemensamma och övergripande förhållningssätt till användandet av AI. Denna policy skyddar användarnas och invånarnas rättigheter och stärker förtroendet för hur tekniken kan användas och de principer som ska vara grundläggande.

Policyn ska säkerställa etisk, säker och ansvarsfull användning av AI och lägga grunden för att tekniken bidrar till förnyelse och blir ett verktyg för att möta våra välfärdsutmaningar på ett hållbart och genomtänkt sätt.

Sammanhang

Policyn kan kompletteras med riktlinjer, vägledningar och/eller rutiner för mer styrning av AI-tillämpningar i det operativa arbetet.

Benämningar

Tabellen nedan anger de förkortningar och benämningar som förekommer i dokumentet samt den betydelse dessa har.

Benämning	Betydelse
AI-tillämpning	AI-tillämpning avser både ett system och en funktion i ett system som använder AI-teknik.
LLM	LLM står för "Large Language Model". En LLM är en AI-modell för språk, skapad för särskilda ändamål.

Principer

Principerna nedan utgör kommunens policy för användning av AI.

Ansvar

AI är en del av verksamheten, för varje AI-tillämpning ska det finnas tydliga roller, ansvarsområden och styrningsstrukturer.

Varje AI-tillämpning ska följa relevanta lagar, förordningar och interna riktlinjer samt att de ska genomgå risk- och konsekvensanalys.

Integritet och säkerhet

Precis som med annan data- och informationssäkerhet ska även AI-tillämpningar skydda användarnas och invånarnas integritet samt upprätthålla säkerhet och sekretess. Detta innebär att AI-tillämpningar ska ta hänsyn till användarnas preferenser samt rättigheter till deras personuppgifter och information.

Nytta

AI ska användas där den tillför nytta för dem vi finns till för. AI ska bidra till långsiktig nytta och hållbarhet i enlighet med Vision Luleå 2040. AI bör tillämpas när den erbjuder fördelar över andra teknologier.

Att AI levererar rätt nytta vid rätt tillfälle kräver att användarna innehar eller erhåller relevanta förmågor för ett tryggt och effektivt tillvägagångssätt.

Rättvisa och inkludering

AI-tillämpningar ska utformas så att alla individer och grupper behandlas rättvist och jämlikt enligt likställighet och andra för kommunen gällande etiska principer. Detta innebär att AI-tillämpningar inte får diskriminera, utesluta eller skada någon på grund av deras identitet, bakgrund eller andra omständigheter. AI-tillämpningar ska respektera människors värdighet och mångfald samt främja social rättvisa, demokrati, mänskliga rättigheter och barns rättigheter.

Tillförlitlighet

AI-tillämpningar ska vara tillförlitliga och trygga. Detta innebär att kommunen eftersträvar att AI-tillämpningar som används är robusta, motståndskraftiga och baserade på tillgänglig, korrekt och relevant data.

Transparens

AI-tillämpningar ska vara transparenta och förklarliga med vilken språkmodell (LLM) som används. Det ska finnas tydlig och meningsfull information om AI-tillämpningens syfte, funktion och drift.

Användare ska vara öppna med användningen av AI, i enlighet med gällande lagstiftning. Det är viktigt att det framgår när material (text, bild, ljud etc) är AI-genererat, inte minst ur ett förtroendeperspektiv. AI-genererat material måste bedömas för rimlighet innan vidare användning eller beslut.

Roller och ansvar

Roll	Ansvar och uppgifter
Kommunfullmäktige	Kommunfullmäktige fastställer policyn för användning av artificiell intelligens (AI).
Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen har ansvar för att, ur ett kommungemensamt perspektiv, leda och samordna ett flertal frågor med beröring till AI såsom informationshantering och säkerhet, innovation och utveckling, digitalisering och IT-styrning. Kommunstyrelsen kan besluta om riktlinjer för AI. Kommunstyrelsen ska också i sin uppsiktsplikt följa verksamhetens utveckling och nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete.
Nämnd/bolagsstyrelse	Varje nämnd och bolagsstyrelse ansvarar för sitt verksamhetsområde. Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att verksamheten efterlever mål och riktlinjer och att den interna kontrollen är tillräcklig.

Avslutning

Uppföljning

Nämnderna och bolagsstyrelserna ansvarar för att policyn efterlevs.

Kommunstyrelsen ska genom sin uppsiktsplikt efterfråga information om efterlevnaden genom internkontroll eller i andra uppföljningar.

Kommunstyrelsen ansvarar för att policyn är aktuell.



AI-policy

Policy för användning av artificiell intelligens (AI)



AI möjliggör nya sätt att möta våra utmaningar

Gemensamma principer som policyn tydliggör:

- Ansvar – AI är en del av verksamheten
- Integritet och säkerhet - skydda användarnas och invånarnas integritet och säkerhet
- Nyttä – AI ska användas där AI tillför nytta
- Rättvisa och inkludering – Där AI används respekteras rättvisa och inkludering
- Tillförlitlighet - AI-tillämpningar ska vara tillförlitliga och trygga
- Transparens – Öppenhet kring tekniken



AI är ett område som utvecklas fort!

[Startsida](#) > [Stöd och support](#) > [AI och AI-verktyg](#)

AI och AI-verktyg

AI och AI-verktyg kan vara kraftfulla hjälpmedel i vårt dagliga arbete. För att vi ska kunna dra full nytta av dessa verktyg på ett säkert sätt så finns det några saker som du behöver tänka på.

När vi använder verktyg med AI-funktioner inom kommunen, är det viktigt att vi följer de regler och lagar som gäller.

I Luleå kommun använder vi Copilot

Det verktyget som Luleå kommun erbjuder som AI-assistent är Microsoft Copilot. →

Promptsamling

Tips på över 1000 promptar för kommunal verksamhet. →

Guide till Copilot

Här får du lära dig vad Copilot är och hur du använder det. →

Faktaansvarig

Daniel Ahlqvist
Uppdaterades 18 augusti 2025

Relaterad information

- Svea – en AI-assistent för offentlig sektor
- Informationssäkerhet
- Copilot
- Dataskydd och integritet GDPR

Tips på länkar

- ➔ Vad är AI?
Micke Kring introducerar artificiell intelligens - AI (6:15)
- ➔ AI i samhället - en introduktion 2024
Carl Heath ger en kortfattad intro till möjligheter och utmaningar med AI i samhället. (12:52)

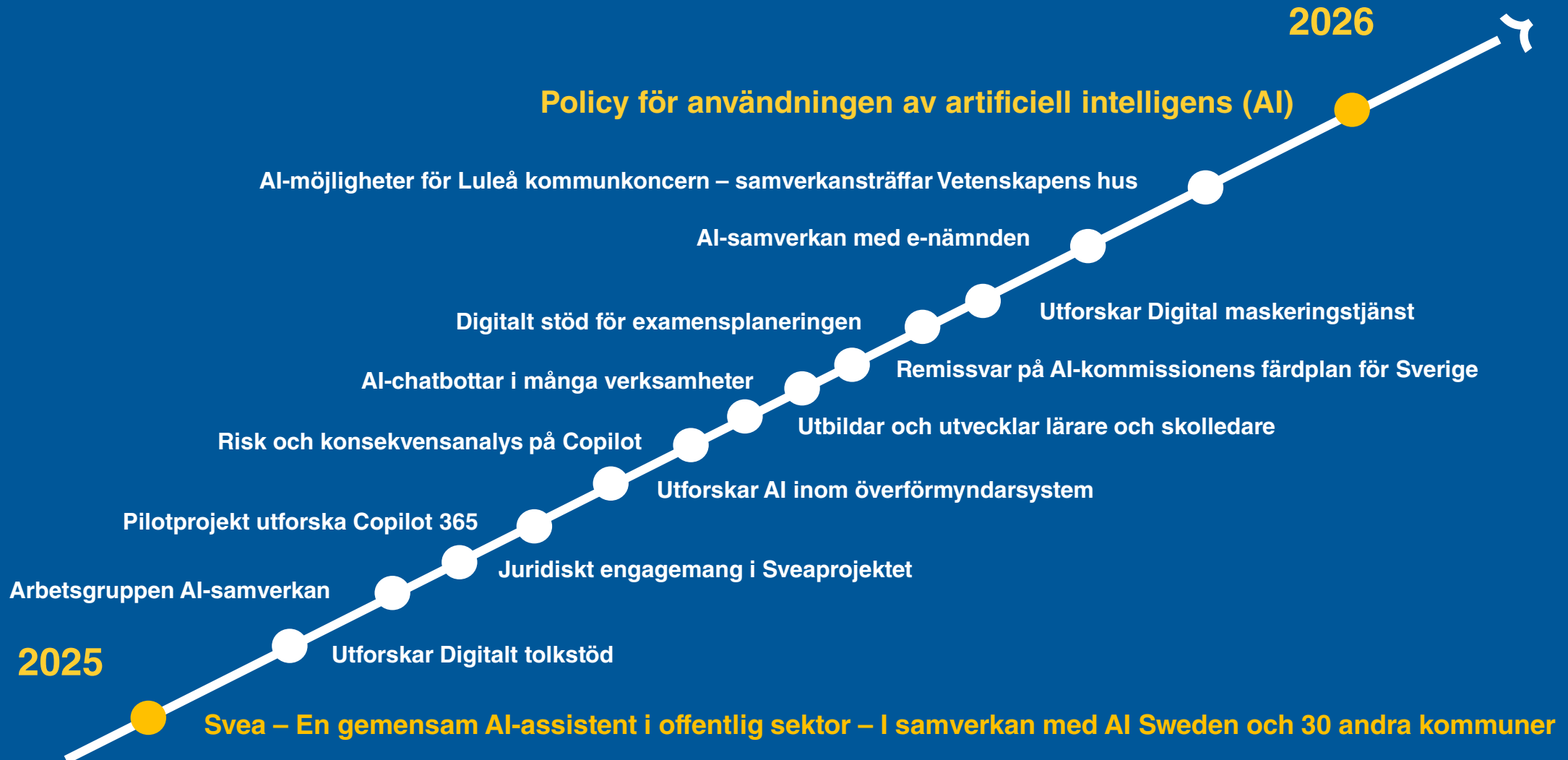
Skydda känslig information

När du använder AI-verktyg, tänk på att inte dela personuppgifter eller annan känslig information. Det gäller både text, bilder och dokument som du laddar upp. Detta hjälper oss att hålla vår data säker.



Aktiviteter för AI-transformationen

AI





vårt LULEÅ

AKTUELLT

UPPLEVELSER

BERÄTTELSE

TILLVÄXT

Svea - skräddarsytt hjälpmedel för kommuner

ai

Luleå kommun deltar i ett nationellt samarbete för att utveckla en AI-assistent som kan bli nyckeln till framtidens smartare arbetssätt. Syftet är att frigöra tid och resurser så att medarbetare kan fokusera på det som verkligen gör skillnad för medborgarna.

Med projektet Svea hoppas Luleå kommun visa vägen för hur AI kan integreras i offentlig sektor på ett hållbart och effektivt sätt. Genom att delta i det nationella initiativet bygger kommunen inte bara en digital assistent utan en grund för fortsatt innovation och utveckling inom AI. Det kan till exempel handla om att skapa rutindokument, planera för förvaltningen av plattformens AI-assistenter och utbilda medarbetare.



Jag är chef i Luleå kommun. Vad behöver jag veta om min roll och hur hittar jag information?

Som chef i Luleå kommun är det viktigt att du förstår din roll och ansvar. Enligt Personalpolicy 2023-2027 (avsnitt 4) förväntas du som chef vara en förebild utifrån ett tillitsbaserat förhållningssätt. Detta innebär att du ska ge ansvar och mandat till dina medarbetare, följa upp arbetet och skapa förutsättningar för gemensamt lärande och utveckling.

Du har ansvar för verksamhet, personal och ekonomi, och förväntas agera med fokus på medborgarnas behov utifrån verksamhetens uppdrag. Du ska också skapa förutsättningar för en god, säker och hälsofrämjande arbetsmiljö, och uppmuntra medarbetare till att testa nya idéer och komma med förslag på förbättringar.

För att hitta mer information om din roll och ansvar kan du börja med att läsa Personalpolicy 2023-2027 och andra relevanta dokument på Luleå kommuns intranät. Du kan också kontakta HR på din förvaltning för stöd och rådgivning. Det är också viktigt att du förstår de olika rollerna och ansvarsområdena inom kommunen, som beskrivs i dokumentet "Manus_handlägg ärenden för politiska beslut - kopiera". Du kan också läsa om arbetsmiljö och rehabilitering i dokumentet "Manus_introduktion_till_arbetsmiljo_ny". Om du har specifika frågor eller behöver mer information kan du alltid kontakta din chef eller HR-funktionen för stöd.

Referenser (6)

Personalpolicy 2023-2027

lulea-se-Ja_msta_lldhet_strategi_pdf



Information om internkontroll

Ärendenr 2025/1534-2.1.0.1

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen delges information om internkontroll.