

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr KN2023/03652
Vårt Dnr R-2023-36

Malmö den 15 november 2023

Yttrande: EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter, varav några är av särskild relevans i fråga om det remitterade förslaget till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens: Avfall Sverige anser bland annat att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur, att avfallshierarkins principer ska följas och frågor om förebyggande, återanvändning och avfallshantering ska integreras tidigt i samhällsplaneringen.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar förslaget om ett direktiv för att säkerställa markhälsan och åstadkomma ett nationellt markregister, med uppgifter om markhälsan i olika markdistrikt.

- Avfall Sverige befarar att direktivets krav kan medföra negativa konsekvenser för en hållbar masshantering och cirkulär ekonomi.
- En grundlig konsekvensutredning för svensk del behöver göras, med hänsyn till påverkan på bland annat samhällsviktiga anläggningar och resurshushållning.
- Flexibilitet är nödvändig. Direktivet behöver ta hänsyn även till nordiska geografiska förhållanden.
- Avfall Sverige delar SKRs kritik mot *One out – all out-principen* (artikel 9), med hänvisning till att det i förlängningen kan medföra orimliga konsekvenser.
- Markdirektivet kan medföra ökad efterfrågan på kvalitetssäkrad kompost och biogödsel, och genom markregistret öka förutsättningarna för användning av avfall i anläggningsändamål, vilket är positivt från resurshushållningssynpunkt.

3. Bakgrund

EU-kommissionens förslag om ett nytt direktiv för jordhälsa och resiliens, har fokus på markövervakning och grundar sig i EU-kommissionens markstrategi, vars målsättning är att alla markecosystem inom EU ska vara friska och motståndskraftiga senast år 2050.

Förslaget gäller för all mark och alla markanvändningar inom EU. Det innehåller en skyldighet för medlemsstater att skapa nationella förvaltningsområden (markdistrikt) och etablera ett övervakningssystem för markhälsa i distriktet, för en hållbar markförvaltning och hantering av förorenade områden. Konkreta krav till återställande blir dock aktuellt först efter kommissionens första bedömning av den registrerade markhälsan.

I kartläggning och övervakning ingår att identifiera och registrera alla områden som är förorenade eller potentiellt förorenade, att regelbundet utföra mätning och uppföljning, utföra riskbedömningar och sedermera vidta åtgärder för att riskerna inom markdistriktet ska hållas på en nivå som är acceptabel för människors hälsa och miljön, och markhälsan bibehålls eller förbättras. Förslaget strävar efter homogenitet inom de enskilda markdistrikten utifrån fem övergripande parametrar: jordart, klimatförhållanden, miljözoner och markanvändning eller marktäckning. Obligatoriska parametrar som kallas jord-deskriptorer och principer vid ianspråktagande och hårdgörande av mark ska tas fram för samtliga markdistrikt. Deskriptorerna omfattar försaltning, jorderosion, förlust av organiskt kol, kompaktering, övergödning, förorening, reduktion av vattenhållande förmåga, försurning och förlust av biologisk mångfald.

4. Synpunkter

Avfall Sverige tackar för möjligheten att framföra synpunkter och konstaterar att det är generellt sett svårt att bedöma hur förslaget kan komma att påverka kommunernas uppdrag att behandla avfall under kommunalt ansvar. Det bör snarast tas fram en utförlig svensk utredning om vilka konsekvenser förslaget i förlängningen kan medföra. Hur kommer direktivet exempelvis att påverka möjligheten till en hållbar masshantering? Kan föreslagna krav medföra att det längre fram uppstår målkonflikter som hindrar samhällsviktiga anläggningar på motsvarande sätt som skett i fråga om miljökvalitetsnormer för vatten (förhindrad utbyggnad av avloppsreningsverk)?

Grundläggande principer för en hållbar masshantering är att överskottsmassor ska undvikas, och att sådana som inte kan undvikas i första hand ska återanvändas på platsen eller återvinnas på annan plats i exempelvis konstruktionsändamål. Detta bidrar till en cirkulär ekonomi och minskade klimatutsläpp genom att massor inte transporteras i onödan och genom att undvika behovet av nytuvunnet material. Sammantaget ser Avfall Sverige att det finns risk för att direktivets utformning kan medföra onödiga överskottsmassor och större mängder massor till deponi. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en översyn av sin handbok för återvinning av avfall i anläggningsarbeten, där behovet av cirkulär ekonomi och resurshushållning får större genomslag än tidigare. Det är viktigt att detta värnas.

Mot bakgrund av ovanstående delar Avfall Sverige SKR:s synpunkt om behovet av flexibilitet för att hänsyn ska kunna tas till skilda förutsättningar på lokal, regional och nationell nivå samt att man vid bedömning av markhälsan även måste kunna ta hänsyn till naturlig variation i marksammansättning och bakgrundshalter. Hänsyn behöver tas även till typiska nordiska förhållanden. Konsekvensutredningen bör också omfatta risker för att klimatanpassningsåtgärder hindras, där återvinning av avfall för anläggningsändamål är lämpligt från resurshushållningssynpunkt, exempelvis vallar mot havsnivåhöjningar.

Avfall Sverige delar SKRs kritik mot *One out – all out-principen* (artikel 9), som anger att markhälsan ska klassificeras som dålig redan när ett av bedömningskriterierna inte uppfylls. Här bör konsekvensutredningen jämföra med vilka effekter liknande bedömningsprincip har fått i fråga om såväl miljö kvalitetsnormer för vatten, som i svenska tillsynsärenden som berör masshantering.

Förhöjda bakgrunds nivåer av naturligt förekommande ämnen vid definition av markförorening, bedöms innebära att all jord eller mark med höga halter av ett visst ämne kan komma att anses som förorenad. Detta kan medföra att de delar av Sveriges mark som har höga naturliga bakgrundshalter kan komma att ses som förorenade enligt direktivet, vilket skulle kunna försvåra användandet av marken och även försvåra användandet av rötrest och liknande på platsen.

Det är därför bra att direktivet medger att egenskaper för ”atypiska” jordar som har speciella egenskaper bör beaktas, exempelvis för att de har blivit kraftigt modifierade av människor eller har naturligt höga halter förorening. Lägre krav på skydd av markmiljö behöver kunna accepteras i redan exploaterad stadsmiljö, anser Avfall Sverige, för att inte hindra förtätning och underhåll av befintliga anläggningar och byggnader, samt inte orsaka onödiga överskottsmassor. Ett annat exempel är skånsk jordbruksmark som ur ett europeiskt och globalt perspektiv har höga halter av kadmium. Det behöver säkerställas att implementeringen och tillämpningen kan ske på ett sätt som är anpassad för olika markområden och förutsättningar och med beaktande av behovet av en hållbar resurshantering.

Svenska tillsynsmyndigheter tillämpar redan idag en *One out – all out-princip* i exploaterings- och andra markärenden, genom att det ofta räcker att en enda parameter överskrider riktvärdet för ”mindre än ringa risk” något, för att en åtgärd ska anses kräva sanering eller myndigheten ställer andra krav som försvårar återanvändning eller kvarlämnande av massor inom området. Avfall Sverige vill särskilt påpeka att i svensk vägledning och praxis definieras *förorening* som ett ämne som orsakats av mänsklig aktivitet och *överskrider bakgrundshalten*. Detta är mer långtgående än EU:s definition i det nu föreslagna direktivet och även i två andra, redan gällande direktiv. Avfall Sverige har påpekat detta till Naturvårdsverket i yttrande den 2 oktober 2023 över riskbedömning enligt Naturvårdsverkets vägledning om masshantering och användning av massor i anläggningsarbeten (NV-05919-17).

Avfall Sverige ansluter sig även till SKRs synpunkt om att åtgärder för att minska risken för människors hälsa och miljö i förorenade områden (främst art. 15) inte bara ska inkludera saneringsåtgärder utan även andra former av riskbegränsning, såsom inkapsling av förorenad mark. I annat fall kan följden bli att massor i onödan klassas som avfall och flyttas samt kanske deponeras, när det från samhällsekonomisk synpunkt samt klimat- och resurshushållningsskäl vore bättre att massorna låg kvar.

Återvinning av bioavfall genom kompostering och anaerob rötning ger organiska jordförbättringsmedel och gödningsmedel vars användning i jordbruket är allt viktigare. Högkvalitativ kompost och rötrest förbättrar markens hälsa och produktivitet på många olika sätt, genom att öka markens organiska material och markens biologiska mångfald, minska markkomprimeringen, förbättra vattenhållningsförmågan och genom att vara källor till återvunna näringsämnen som hålls kvar i jorden längre tack vare positiv effekt av det ökade organiska materialet på markens buffringsförmåga, vilket kräver färre skadliga mineralgödselmedel.

Kravet på kartläggning i ett nationellt markregister (art. 16) är övervägande positivt och bör enligt Avfall Sverige medföra att länsstyrelsernas riskklassificering av förorenade områden samt Jordbruksverkets markkartläggning blir lagstadgade, samordnas och utvecklas. Om ett sådant statligt register kompletteras löpande med uppgift om användningen av återvunnet avfall i anläggningsändamål, såsom slaggrus, kan registret dessutom underlätta för sådan materialåtervinning.

EU-kommissionens förslag innebär en omfattande, återkommande provtagning och avrapportering av markhälsan. Det är dock inte tydligt hur resultaten från det arbetet ska användas för att förbättra markhälsan. Alltför omfattande övervaknings- och rapporteringskrav kan leda till att mindre resurser för faktisk förbättring av markhälsan.

Kommissionen understryker att även om lagförslaget innehåller åtgärder för förbättrad jordhälsa, innehåller lagen inga skyldigheter att vidta åtgärder utöver övervakning. Avfall Sverige kan konstatera att kravet om erforderliga (artikel 23) är högst otydlig: Vad menar kommissionen ska sanktioneras gentemot enskilda?

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallssverige.se, telefon 040-35 66 13.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige



Tony Clark
Vd