



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens [KN 2023/03652] svar senast 3 november 2023

Er beteckning: KN2023/03652

Sammanfattning

Länsstyrelsen är tveksam till det förslagna EU-direktivet i sin helhet. Detta framför allt på grund av att nyttan med direktivet kontra de kostnader som implementeringen och efterföljandet av direktivet är oklara för svensk mark som till stor del har en god markhälsa idag. Länsstyrelsen ser därför att direktivet skulle behöva omarbetas så att det blir en tydligare anpassning utifrån medlemsländernas lokala och regionala förutsättningar, samtidigt som kostnaderna ställs i relation till den nytta direktivet ska ge. Det behöver också bli en större möjlighet till expertbedömning av markhälsan utifrån erhållna provtagningar, då endast mätbara parametrar kan innebära en för snäv bedömning av jordens hälsa då markförhållanden är komplexa och de mätbara parametrarna inte alltid ger hela sanningen.

Länsstyrelsen anser också att det är viktigt att direktivet inte begränsar möjligheten till livsmedelsproduktion genom att begränsa bruksmetoder, eller möjligheten att exv. utnyttja jordbruksmark på annat sätt som eventuellt leder till en sämre jordhälsa (exempelvis omställning av mark som långvarigt odlats som vall till annan odling).

I delar bedömer dock Länsstyrelsen att direktivet är positivt, främst kopplat till förorenade områden. Även om Sverige redan arbetar med förorenade områden och uppfyller mycket av de krav som ställs i direktivet, så bedöms direktivet leda till en starkare drivkraft för att utreda och åtgärda förorenade områden som utgör en risk för människors hälsa och miljön. Detta kan då hjälpa till att öka takten, vilket efterfrågats från regeringen. För att klara av att öka takten krävs dock stärkta resurser till framför allt kommunerna, då de har tillsynsansvaret för majoriteten av de förorenade områdena i Sverige.

Direktivet bedöms kunna bidra till måluppfyllelse för exv. Agenda 2030, miljökvalitetsmål och samtidigt bidra till stärkt arbete med klimatanpassning, grön infrastruktur, livsmedelsproduktion med mera.

Länsstyrelsen ser att vid antagande av EU-direktivet så kommer det krävas större resurser för exv. miljöövervakning och hantering av förorenade områden. De ökade resursbehoven kommer finnas på flera olika myndigheter, beroende på hur direktivet implementeras i Sverige. Det behöver också finnas ekonomiska incitament för fastighetsägare och markförvaltare att ställa om till de hållbara förvaltningsmetoder som definieras. Viktigt där också att mindre aktörer inte missgynnas avseende sådana ekonomiska incitament.

Nedan redovisas mer detaljerade synpunkter utifrån specifika artiklar i direktivet.

Markdistrikt (artikel 4 och 5)

Utformandet av markdistrikt behöver förtydligas utifrån aspekterna detaljeringsnivå, nytta och kostnad, samtidigt som det fortsatt finns en flexibilitet utifrån regionala och lokala förutsättningar

Det är svårt att se hur distrikten ska utformas i geografiskt homogena distrikt samtidigt som hänsyn tas till de fyra parametrar som beskrivs i artikel 4, utan att det blir alltför många distrikt och för höga kostnader kopplat till detta. Samtidigt ger få och stora distrikt inte en tillräcklig detaljeringsgrad för att möjliggöra slutsatser om markhälsan eller bidra till målet att jorden ska ha god hälsa till 2050.

I förslaget till direktiv ges medlemsländerna en stor befogenhet att själva utforma markdistrikten. Detta är positivt i och med att distrikten då kan anpassas utifrån redan befintliga strukturer samt med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar. Samtidigt bedöms ramarna för hur distrikten ska utformas vara för otydliga och gränsen för lägsta antal distrikt per medlemsland för lågt satt som kan leda till stora skillnader mellan medlemsländerna med följderna att det blir svårt att jämföra och följa upp om jordhälsan verkligen blir bättre.

För att fånga upp regionala och lokala kunskaper och utmaningar krävs det distriktvisa myndigheter som ansvarar för distrikten.

Vid införande av markdistrikt är det viktigt att ansvarig myndighet har kunskaper om de regionala och lokala förutsättningar, kunskaper och utmaningar för respektive distrikt. En eller flera centrala myndigheter bör dock ha det övergripande ansvaret. Erfarenheter bör dras från vattendirektivet och inrättandet av vattenmyndigheterna och beredningssekretariaten.

Eftersom det redan idag sker mycket miljöövervakning bör det utredas hur vi bäst ta vara på den kunskap som finns hos olika myndigheter idag för att få till distrikten och ansvariga myndigheter på bästa sätt.

Markövervakning (artikel 6, 7 och 8)

Ytterligare miljöövervakning jämfört med den som sker idag kommer kräva ytterligare resurser

Länsstyrelsen ser många fördelar med en gemensam övervakningsram som ger bättre underlag kring jordars fysikaliska, kemiska och biologiska förutsättningar och ”mående”. Det är viktigt att vid en implementering av en sådan ram, tillvarata de program som redan existerar i Sverige och inom EU. Exempelvis har vi i Sverige tydliga kopplingar till de övervakningar som sker utifrån vattendirektivet, markinventeringen (SLU), och mark- och grödoinventeringen.

Det är viktigt att det tillsätts resurser för att kunna genomföra den övervakning som åläggs om detta direktiv skulle beslutas.

Miljöövervakningen idag är i stort underfinansierad och vi uppfyller inte helt de åtagande som vi redan har. För att bibehålla och utveckla miljöövervakningen utifrån detta direktiv krävs därför mer resurser.

Jord-deskriptorerna och kriterierna för jordhälsa behöver ta hänsyn till naturligt förhöjda bakgrundshalter.

I Jämtlands län och nationellt i Sverige finns områden där jordarna har naturligt höga halter av exv. olika metaller och arsenik. Det finns också förhöjda bakgrundshalter som beror på diffusa nedfall och där källan kan vara långväga ifrån, exv. kvicksilver som är förhöjt i svenska sjöar, vattendrag och mest troligt även mark.

Länsstyrelsen anser att direktivet behöver ta hänsyn till förhöjda bakgrundshalter i större utsträckning än vad det görs idag. För att göra det behövs det en definition på vad som är naturligt förhöjda halter och hur det ska hanteras, samt hur förhöjda halter från diffust nedfall ska/kan hanteras (exv. genom undantag). Med nuvarande formulering bedömer Länsstyrelsen att jordar skulle klassas som dåliga för att hänsyn inte tas till detta, trots att det inte är något som medlemsländerna själva kan styra över.

Länsstyrelsen ser dock att en positiv effekt av övervakningsprogram för jordhälsa ger en möjlighet för bättre dataunderlag gällande bakgrundshalter i jord, vilket är positivt utifrån aspekten att det då blir lättare att bedöma när en jord är förorenad av andra källor.

Hur prover ska tas i olika typer av mark som har olika slags jordmån behöver förtydligas

De föreslagna provtagningarna är väldigt inriktade på de analyser som brukar göras av jordbruksmark, men motsvarar inte vad som kan vara relevant att undersöka i till exempel skogsmark. Metoden för att ta

prover i en jordbruksmark respektive en skogsmark skiljer sig också åt kopplat till de olika jordmånerna. Svensk skogsmark är vanligen podsoler med flera tydliga horisonter, där egenskaperna varierar i de olika horisonterna. För att ha en standardiserad provtagning över hela EU behövs tydligare instruktioner om hur proverna ska tas i olika jordmån, vilka horisonter som ska analyseras och vad som ska analyseras i respektive horisont.

Kriterierna för flera parametrar vid bedömningen av jordhälsa ger inte tillräckligt utrymme för lokala och regionala variationer av vilka värden som kan anses vara acceptabla.

För både jordbruks- och skogsmark bedöms de fastställda kriterierna för jord-deskriptorerna vara för uppstyrda och inte medge en tillräcklig flexibilitet utifrån lokala och regionala förutsättningar. Detta kan leda till att vissa eller enskilda faktorer får för stor betydelse vid bedömningen av jordhälsan, vilket kan leda till att marker som redan idag brukas enligt hållbara metoder klassas som dåliga. För att följa upp markhälsan krävs mätbara parametrar, men risken med det är att vi förlitar oss för mycket på dem samtidigt som de inte ger hela sanningen om jordens hälsa.

Länsstyrelsen ser också, utifrån ovanstående, en risk med att exv. hållbara odlingsmetoder, där det inte direkt går att se en koppling till de parametrar som mäts och bedöms avseende jordhälsan (enligt direktivet) kan undervärderas eller slås ut/klassas som dåliga metoder.

Hur bedömningen av jordhälsa relaterar till förorenade områden som utreds och åtgärdas enligt ett riskbaserat angreppssätt behöver förtydligas

Förorenade områden ska utredas och åtgärdas enligt ett riskbaserat angreppssätt (artikel 12). Åtgärdsmetoder för förorenad mark kan vara sådana där föroreningen övertäcks, innesluts eller liknande, där föroreningarna i sak lämnas kvar men riskerna med dem minimeras (Annex V). Samtidigt ska markdistrikten bedömas ha dålig jordhälsa om de har halter av oorganiska och/eller organiska föroreningar som överskrider satta kriterier. Det behöver tydliggöras i direktivet hur hänsyn ska tas till det riskbaserade angreppssättet av förorenade områden vid bedömning av jordhälsan.

Provtagning vart 6:e år skulle bättre för att synka med vattenförvaltningens cykler för övervakning

En övervakningsram för mark är positivt, och det finns nära kopplingar till vattendirektivet där resultaten av de olika övervakningsprovtagningarna kan komplettera varandra. I markdirektivet förslås provtagning och bedömning vart 5:e år. Länsstyrelsen ser att det kan finnas nytta och fördelar med att samordna

provtagningarna mellan mark- och vattendirektiven och ser därför att provtagning vart 6:e år hade varit bättre för att synka mot vattendirektivet.

Mark som redan idag bedöms ha en god hälsa riskerar att begränsas i hur de får användas om det skulle leda till en något sämre hälsa

Syftet med direktivet är att jordars hälsa ska förbättras. I Sverige har jordarna generellt sett redan idag en god hälsa. Detta kan indirekt leda till att mark som har god hälsa och har brukats på ett visst sätt under väldigt lång tid, inte kan brukas på annat sätt för att hälsa då försämras. Ett exempel på detta är vallodling som är väldigt vanligt i framför allt norra Sverige. Marker som det brukats vall på under väldigt lång tid har ofta en hög kolhalt. Om brukningsmetoden skulle ändras, exv. för att i stället odla spannmål eller dylikt, finns det en risk att kolinlagringen minskas, vilket skulle kunna leda till en sämre jordhälsa enligt de satta kriterierna. Jordhälsan kanske är tillräckligt bra ändå, trots en minskad kolinlagring. Samtidigt kan ändringen av brukningsmetod vara positiv och exv. leda till en ökad livsmedelsproduktion.

Länsstyrelsen ser alltså att det är viktigt att inte direktivet i onödan begränsar vilka odlingsmetoder som får användas på marker som redan idag anses ha god jordhälsa och därmed har ett annat utgångsläge jämfört med marken med låg kolhalt och sämre jordhälsa.

Fastighetsägare kan drabbas ekonomiskt om de äger mark inom ett markdistrikt som bedöms ha dålig jordhälsa, samtidigt som de inte har möjlighet att påverka hälsan då deras fastighet inte är problemet.

I ett markdistrikt ska jordhälsan bedömas som dålig om minst ett av kriterierna inte uppfylls. Länsstyrelsen bedömer att det finns risk att en fastighet kan få ett mindre värde om den ligger i ett markdistrikt med dålig jordhälsa. Det behöver tydliggöras att enskilda fastighetsägare som inte kan påverka/bidra till en bättre jordhälsa i distriktet inte ska drabbas av att det finns problem i andra delar av distriktet.

Syfte, mål och utformning av markcertifikat bör utredas ytterligare för att säkerställa att de ger nytta till en rimlig kostnad för enskilda fastighetsägare

Hur markcertifikaten ska utformas är otydligt och Länsstyrelsen ser en stor risk med att medlemsländer sätter upp system som senare kommer behöva ändras eftersom kommissionen i och med direktivet får behörighet till genomförandeakter. Det är i sådana fall bättre att kommissionen från början sätter upp tydligare ramar för certifikaten som ger en harmonisering från början.

Länsstyrelsen ser också att det behöver tydliggöras vad som är syftet med certifikaten och vad de ska uppnå. Eftersom de ska bygga på bedömningen av jordhälsan i distriktet, är det svårt att se den direkta kopplingen till enskilda fastighetsägare. Exv. kan markdistriktet ha bedömts ha dålig hälsa, samtidigt som enskilda fastigheter inom distriktet kan ha god jordhälsa. De gynnas då dåligt av distriktets jordhälsa och exv. kan detta leda till lägre fastighetsvärde trots att fastighetsägaren inte har möjlighet att påverka hälsan inom distriktet. Här hade det varit bättre att certifikaten inte bygger på markdistriktet, utan i stället kopplar till exv. förorenade områden och hållbara markförvaltningsmetoder. Då blir det tydligare kopplingar till fastighetsägarnas påverkansmöjlighet och kan också ge ekonomiska incitament till att faktiskt jobba utifrån hållbara markförvaltningsmetoder. Viktigt också att ett system för markcertifikat inte blir orättvis och missgynnar mindre aktörer/fastighetsägare genom för höga kostnader för certifiering, vilket tyvärr ofta är fallet.

Hållbar markanvändning (artikel 10)

De principer som tas upp i Annex III bör utvidgas så att de även tydligare inkluderar urban miljö

Principerna för hållbar markanvändning syftar främst till jordbruks- och skogsmark. Vissa principer kan appliceras på samtliga typer av mark. Direktivet gäller all typ av mark, och här finns det en möjlighet att ta fasta på principer som förbättrar jordhälsan även i mark i urban miljö. Länsstyrelsen ser gärna att det inkluderas principer om exv. avrinning och flödesvägar för dagvatten i och med att det har tydliga kopplingar till marktäckning, klimatanpassning, miljö och hälsa.

Vid implementering av ett ev. direktiv och hållbar markförvaltning bör det utredas kopplingar till exempelvis annan lagstiftning, strategier, program som kan utnyttjas för att definiera hållbara metoder och tillgängliggöra dessa

Länsstyrelsen är positiv till att direktivet tydliggör att det är medlemsländerna som ska definiera de hållbara markförvaltningsmetoder så de kan anpassas utifrån nationella, regionala och lokala förutsättningar men också utnyttja de lagstiftningar, strategier etc som vi redan har idag. Exempelvis finns kopplingar till livsmedelsstrategin, restaureringslagen, våtmarksuppdraget, klimatanpassning, ekosystemtjänster i urbana miljöer m.m. Länsstyrelsen ser dock att för att lyckas med hållbara markförvaltningsmetoder och för att de ska ge resultat så krävs det bland annat ekonomiska incitament för markägare ska anamma metoderna. Vidare finns det anledning att i samband med detta titta på exv.

begränsning av exploatering på jordbruksmark, förgröning av städer och tätorter, åtgärder för att möta behovet av pollinerande insekter i urban miljö samt i det storskaliga jordbrukslandskapet m.m.

Det bör därför tas fasta på de kopplingar som finns och utredas vad görs redan idag, vilka möjligheter finns utifrån direktivet och hur når vi bäst fram med hållbara markförvaltningsmetoder.

Förorenad mark (artikel 11, 12, 13, 14, 15, 16)

Direktivet tydliggör målår och att arbetet med förorenade områden behöver prioriteras

Länsstyrelsen anser att Sverige jobbar utifrån de angreppssätt för förorenade områden som anges i direktivet. Vi arbetat utifrån lagstiftning och nationella mål, exv. generationsmålet och miljö kvalitetsmål som Giftfri miljö. Det pratas ofta om att vi behöver öka takten, men finns egentligen inget juridiskt bindande motiv för tillsynsmyndigheter att arbeta med förorenade områden. Hos kommunerna som har tillsynen över de flesta förorenade områden saknas ofta resurser för att arbeta aktivt för att ställa krav på utredningar och åtgärder. Resurserna går ofta till händelsestyrd tillsyn, exv. hantering av ärenden där det ska grävas i förorenade områden. Detta är så klart en viktig del i arbetet, men det krävs också att tillsynsmyndighet får resurser för att arbeta med egeninitierad tillsyn.

Direktivet kan ge ett sådant juridiskt bindande motiv till arbetet med förorenade områden, vilket Länsstyrelsen ser positivt på. För att nå målåret 2050 krävs dock att tillsynsmyndigheter (kommuner, Länsstyrelser och Försvarsinspektören för Hälsa och Miljö) får resurser för att arbeta med detta.

Identifiering av förorenade områden bör kvalitetsgranskas och ev. kompletteras med ytterligare identifiering.

I Sverige finns idag ca 85 000 identifierade potentiellt förorenade eller konstaterat förorenade områden. I detta saknas vissa pågående miljöfarliga verksamheter, eftersom fokus har legat på nedlagda verksamheter. Det pågår även satsningar på att inventera sediment och PFAS, vilket kan leda till ytterligare objekt. Nya objekt kan också tillkomma utifrån direktivet, som exv. olyckor och liknande som idag inte alltid läggs in i befintlig databas. Även om Sverige har identifierat många objekt redan idag och kanske inte har ett stort identifierings-jobb framöver i och med direktivet, så finns det anledning att kvalitetsgranska de objekt som har identifierats för att säkerställa att det faktiskt är objekt som ska identifieras som potentiellt förorenade områden som är med.

Detta då det bland annat finns exempel på objekt som kommit med av misstag, exv. kontor till oljebolag.

För att genomföra kvalitetsgranskning och ev. ytterligare identifiering behöver det bestämmas vem som ska genomföra det arbetet och resurser tilldelas.

Registret över förorenade områden bör utformas så att respektive tillsynsmyndighet själv registrerar uppgifter.

I Sverige finns de flesta förorenade områden samlade i en databas som Länsstyrelsernas äger och förvaltar. På grund av juridiska hinder har endast länsstyrelserna tillgång till att uppdatera databasen, vissa centrala myndigheter har också möjlighet att läsa delar av databasen och ta ut statistik (exv. Naturvårdsverket). Länsstyrelserna måste idag be kommunerna att skicka in uppgifter för att uppdatera de flesta objekt i databasen, något som är tidskrävande både för Länsstyrelserna och för kommunerna. Det finns heller inget krav på att kommunerna skickar in uppgifter, vilket innebär att exv. status, riskklass, uppgifter om föroreningar etc. kan vara felaktiga/gamla.

Att direktivet ställer krav på register för förorenade områden kan därför ses som en möjlighet att skapa ett nytt system där alla tillsynsmyndigheter själva kan gå in och uppdatera sina objekt. Det skulle leda till att ansvaret på att uppdatera objekten läggs på den myndighet som har bäst koll på objekten, samtidigt som tillsynsmyndigheten då får en tydligare kontroll och bild av vilka uppgifter som ska finnas med. Detta skulle frigöra resurser hos Länsstyrelserna, men leda till ytterligare resursbehov hos kommunerna.

Allmänna synpunkter

Direktivet lyfter många viktiga aspekter, men för Sverige kan den innebära för stora kostnader jämfört med den nytta som direktivet ger

Länsstyrelsen ser positivt på EU-förslaget utifrån flera aspekter, exv. ger det en tydligare inriktning på EU-nivå om vikten av att arbeta med förorenade områden och höja statusen för jord och förbättra motståndskraft mot klimatförändringar, naturkatastrofer och värna om den jordbruksmark som vi har.

Samtidigt så ser Länsstyrelsen att förutsättningar och förhållanden avseende mark skiljer stort inom EU. Sverige har utifrån de konsekvensanalyser som gjorts förhållandevis hög andel jordar med god jordhälsa, jämfört med andra medlemsländer. Konsekvensanalyserna anger även att länder som Sverige kan få högre

implementeringskostnader på grund av vår stora landareal kontra låg befolkningstäthet. Det är viktigt att kostnaderna inte blir för höga så att nyttan med direktivet försvinner. Insatser bör inriktas på de delar där de ger mest nytta, och frågan är om direktivet i sin utformning är för brett och för flexibelt för att ge effekt.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Marita Ljung med miljöskyddshandläggare Eva Smedborn Paulsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Marina Wallén-Mattsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.