



Regeringskansliet
Miljödepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

(dnr KN2023/03652)

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig härmed över EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens.

Sammanfattning

- Ambitionsnivån i förslaget uppfattas som mycket hög. Även om intentionen är bra upplevs det inte realistiskt att all landareal inom EU ska ha god status år 2050. Direktivet behöver utformas så att målen är realistiska att nå.
- Det är bra att regelverket styrs upp när det gäller förorenade och potentiellt förorenade områden, men det är viktigt att den nationella implementeringen koordineras med befintliga nationella system. Målen i övriga delar av direktivet är mycket högt ställda.
- De högt ställda målen, den snäva tidplanen och det stora tolknings- och bedömningsutrymmet innebär risk för olika ambitionsnivåer mellan medlemsstater.
- Det finns risk för att konflikt uppstår mellan ägar- och brukanderätten och behovet av att all mark ska vara tillgänglig för analys.
- Direktivet bör kompletteras med ekonomiska styrmedel så att negativa ekonomiska konsekvenser kan förebyggas eller kompenseras.
- Om direktivet implementeras måste befintliga strukturer användas. Naturvårdsverket bör vara vägledande central myndighet och Länsstyrelsen utförare. Markdistrikt bör inrättas så att de förhåller sig till idag beslutade administrativa gränser och man bör utgå från den redan befintliga miljöövervakningen (till exempel regional miljöövervakning) i fortsatt arbete.
- Det är en utmaning för alla parter att skala upp arbetet snabbt och mycket. Detta gäller inte minst länsstyrelserna som vi förväntar oss får ett stort ansvar i både införande och fortsatt hantering av det arbete som följer av direktivet. Uppskalningen kräver såväl ekonomisk som kompetensmässig förstärkning.

- Förslaget innebär en stor administrativ börda både för EU och samtliga medlemsstater och man måste verka för att processen för genomförande, uppföljning och rapportering blir så enkel som möjligt. Det behöver tillföras medel för genomförandet av såväl åtgärder som administration. EU behöver tillhandahålla enkla gemensamma rapporteringsverktyg för att effektivisera och harmonisera rapporteringen. Dubbelrapportering måste undvikas.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen anser att det inom EU onekligen finns ett stort behov av relevanta och ambitiösa mål och åtgärder med syfte att bibehålla och återskapa friska jordar och förbättra förutsättningar för biologisk mångfald och långsiktig leverans av ekosystemtjänster. Länsstyrelsen välkomnar att EU har som ambition att likrikta regelverket gällande förorenade områden mellan medlemsstaterna, men gör bedömningen att flera krav kopplat till övervakning och bedömning av jordhälsan i övrigt är mycket högt ställda och ser i den delen av direktivet flera utmaningar.

Respektive medlemsstat är i behov av att förbättra sitt kunskapsunderlag om hur status för jordhälsan ser ut. Detta ska ske genom upprättande av markdistrikt och lämpliga indikatorer med efterföljande övervakning i enorma områden inbegripande all EU:s landareal. Det är generellt svårt att avgöra hur direktivet kommer att påverka olika aktörer, eftersom mycket av innehållet kommer att regleras av respektive medlemsstat. Risken finns att ambitionsnivån mellan olika medlemsstater kommer att skilja sig åt markant. Hur medlemsländerna väljer att göra indelningen i markdistrikt, vilka indikatorer som utses och vilka parametrar som ska mätas kan leda till en stor spridning av synen på vilka åtgärdsbehov som finns. Att direktivet upplevs som oprecist gör det svårt att på förhand förutse dess konsekvenser fullt ut. Att direktivet dessutom kan komma att förändras efter en utvärderingsperiod upplevs som en osäkerhet, eftersom det inte går att förutse vilka förändringar som kommer att implementeras. Samtidigt är upplägget med en utvärderingsperiod bra då det kan hjälpa till att hitta en lämplig nivå på de krav som kommer att ställas i ett efterföljande uppdaterat direktiv.

Tidplanen är snäv både för att upprätta den nationella apparat som krävs för att sjösätta direktivet och för själva miljöövervaknings- och åtgärdsarbetet. Direktivet kommer onekligen att medföra ett omfattande arbete som innebär en betydande ökad administrativ börda för inte minst länsstyrelserna och behovet av resurser till nationella, regionala och lokala myndigheter och aktörer kommer att öka markant. Det finns en stor risk att beräkningen av kostnaderna underskattats. Det är av stor vikt att det administrativa arbetet, till exempel upprättandet av markdistrikt, övervakning av indikatorer och rapportering, måste utformas så att hanteringen blir så enkel som möjligt. Konsekvenserna för respektive länsstyrelse är svåra att bedöma. I Jönköpings län finns till exempel stora arealer dikad torvmark som kommer att ta mycket resurser i anspråk att restaurera. Även om utformning av föreskrifter och vägledning förmodligen kommer att bli Naturvårdsverkets ansvar bedömer Länsstyrelsen

att en väsentlig del av arbetet kommer att utföras i länsstyrelsernas regi eller med länsstyrelsen som part. Att snabbt skala upp verksamheten med arbetskraft med rätt kompetens är en utmaning.

Det är oklart vilken eventuell administrativ påverkan förslaget kan ha för enskilda markägare. Direktivet behöver förankras hos markägare och ägande- och brukanderätten måste respekteras. Görs inte det finns risk för konflikt och förutsättningarna för att nå målen försämras väsentligt. Vissa enskilda sektorer kan drabbas ekonomiskt och det finns inte någon garanti för kostnadstäckning från EU eller nationellt. Det behöver säkerställas att det finns ekonomiska styrmedel som kan stötta en omställning för markägare och brukare om deras förutsättningar att bedriva näringsverksamhet påverkas negativt. Starka styrmedel behöver införas, såväl ekonomiska som kunskapshöjande, men det kan komma att bli svårt att skapa tillräckliga incitament för att möjliggöra nödvändiga restaureringsåtgärder på privat mark, till exempel återvätning av utdikade torvmarker, på frivillig väg. För behörig myndighet innebär införandet av direktivet ett omfattande och tidskrävande arbete med dialog och samråd med berörda då en stor andel av den mark som är aktuell för övervakning och jordprovtagning är i privat ägo och fastigheterna små och många.

Direktivet kan komma att påverka befintlig lagstiftning som till exempel miljöbalken och grundvillkoren i CAP 2023-2027. Även vattenrelaterade bestämmelser i olika lagrum och klimatanpassningsåtgärder gällande dagvatten, lantbrukets markavvattning, återvätning och vattenhushållning har ett samband med markhälsa. För att kunna leva upp till de krav på åtgärder som kan komma att ställas efter utvärderingsperioden finns ett särskilt stort behov av att förändra lagstiftningen så att avveckling av markavvattningsföretag kan genomföras på ett enkelt sätt.

Länsstyrelsen är ambivalent inför om rättsligt bindande mål är rätt verktyg att använda sig av för att nå direktivets mål gällande de delar som inte berör förorenade eller potentiellt förorenade områden. Politiken har en inriktning mot frivillighet, men direktivet skulle kunna innebära att man på nytt behöver gå mot en utveckling där intrång oftare skulle bli nödvändigt. Även inom länsstyrelsernas arbete med grön infrastruktur och ekosystemtjänster har budskapet varit att arbetet ska baseras på frivilliga åtgärder och den enskilda markägarens äganderätt har lyfts fram. Det har visat sig att det då skapas en större acceptans för skyddad natur och för att utföra åtgärder som främjar biologisk mångfald. Att lagstadga om åtgärder går stick i stäv med detta arbetssätt och kan urholka förtroendet för myndigheter bland fastighetsägare och företag. Emellertid kanske förtroendet hos andra medborgare ökar och det är dessutom viktigt att EU visar vikten av de punkter som berörs i förslaget och säkerställer dessa genom att införa direktivet. Oavsett tillvägagångssätt behöver takten i arbetet för att bibehålla god status på och restaurera EU:s jordar öka för att nå relevanta miljömål.

När det gäller direktivets avsnitt om förorenade områden ser inte Länsstyrelsen att det får någon avgörande betydelse för uppfyllelsen av Sveriges miljömål då förslaget liknar vårt nuvarande arbetssätt. Däremot kan direktivet få en positiv effekt på miljön i de medlemsstater som inte har ett lika reglerat regelverk beträffande förorenade områden. I övriga delar kan direktivet komma att

påskynda måluppfyllelsen mer påtagligt även i Sverige då det direkt eller indirekt har en anknytning till många av miljömålen, eftersom markhälsa påverkar livsbetingelserna för marklevande organismer, växter och transport av ämnen genom markskiktet. Det finns en tydlig koppling till miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”, eftersom en god markhälsa är en livsförutsättning för många organismer som lever i markskiktet samt för växters möjlighet till rotutveckling och därmed närings- och vattenupptag. Även miljömål med anknytning till vattenkvalitet såsom ”Grundvatten av god kvalitet”, ”Ingen övergödning”, ”Levande sjöar och vattendrag”, ”Myllrande våtmarker” och ”Hav i balans” samt ”Levande kust och skärgård” gynnas då jordhälsan är avgörande för markens kapacitet att rena vatten. Viktigt är också att återskapa habitat som möjliggör uppbromsning av vattnet vid större flöden, vilket har betydelse för hur ämnen transporteras och ansamlas i sjöar, hav och vattendrag och för översvämningsproblematiken. Om direktivet implementeras kommer arbetet med miljömålet ”Begränsad klimatpåverkan” troligen att påskyndas, eftersom det i förslaget slås fast att optimerade vattennivåer i organogena jordar ska säkerställas. I dess nuvarande utformning innehåller förslaget främst en ram för övervakning av markhälsan samt rådgivningsverksamhet. Övervakningen kan i förlängningen ha en påverkan på markhälsa och därmed flera miljömål, eftersom ett förbättrat kunskapsläge är ett första steg till förändring. I direktivet ingår även att medlemsstaterna ska erbjuda rådgivning och utbildning om hållbara markförvaltningsmetoder. Om det efter utvärderingsperioden leder till konkreta åtgärder för att förbättra markhälsan finns potential att påverka utvecklingen positivt inom flera miljömål. Effekterna kan förväntas bli störst i län med mindre förekomst av hållbara markförvaltningsmetoder, som exempelvis vallodling och användning av stallgödsel från djurhållning, än vad som är fallet i Jönköpings län.

Det är positivt med ambitionen om en gemensam ram och lägstanivå för olika hot mot markhälsan. Det är dock en svår balansgång att lägga sig på rätt detaljnivå i direktivet. Det kan vara positivt att lägga över mycket av ansvaret på respektive medlemsstat för att utforma ett regelverk som resulterar i att direktivets riktlinjer följs, eftersom förutsättningarna skiljer sig mycket åt i olika länder och hänsyn kan därmed tas till medlemsstaternas olikheter. Inte minst Sverige är ett icke-typiskt EU-land med långsträckt geografi och många olika marktyper och klimatzoner. Flexibiliteten kan dock leda till att ambitionsnivån för olika medlemsstater kommer att skilja sig åt i stor utsträckning och det gör det också svårt att i förlängningen jämföra åtgärdernas effekter på jordhälsan mellan olika länder. Finns det utrymme för alltför vida tolkningar i direktivet kan det leda till att medlemsländerna sätter för låga mål för att lätt kunna uppfylla dem. Det skulle underlätta med ytterligare någon form av EU-gemensamma standardiserade riktlinjer och definitioner för att kunna göra rättvisa bedömningar och resultatuppföljningar mellan olika länder.

Länsstyrelsen framhåller också att vi måste kunna använda oss av och bygga på det befintliga miljöövervakningssystem vi redan har utvecklat. Dessutom ska lantbrukare inte tvingas till någon extra arbetsbörda gällande jordprovtagningar och analyser. EU:s krav på provtagningar bör till exempel kunna samordnas med de markkarteringar som kontinuerligt görs.

Synpunkter per kapitel och artikel i utredningens förslag

KAPITEL I – ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Enligt artikel 4 ska respektive medlemsstat upprätta så kallade markdistrikt. Utformningen av markdistrikt ger stort tolkningsutrymme kring hur stora enheter som bildas. Indelningen i markdistrikt ska utgå från fyra parametrar: jordart, klimatförhållanden, miljözoner och markanvändning/marktäckning. Med tanke på hur landskap/markanvändning och jordtyper varierar kan det vara en utmaning att avgränsa lagom stora homogena områden. En avgränsning som leder till stora markdistrikt kan komma att ge en väldigt generell bild av jordhälsan i ett område och risk finns därmed att det får en begränsad användbarhet. För små markdistrikt kan däremot bli svåra att hantera och ge en alltför stor administrativ börda. Indelningen kan tänkas bli särskilt svår för Sverige med tanke på vår geografi och det kan bli en utmaning att undvika en indelning i alltför många markdistrikt. Eftersom indelningen av markdistrikt avgörs av respektive medlemsstat kan indelningen komma att skilja sig mycket mellan länderna. Även om flexibilitet och utrymme för egen tolkning är bra anser Länsstyrelsen att det är viktigt att kommissionen slår fast någon form av rikriktning i fastställandet av distrikt så att rättvisande jämförelse mellan medlemsländerna gällande markens status möjliggörs. Ett exempel på indelning är de produktionsområden som Jordbruksverket använder i sin statistik. De baseras på en viss homogenitet i jordbrukets produktionsförutsättningar; [23 Bilaga 2 2020.pdf \(jordbruksverket.se\)](#).

Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna utse de myndigheter som ska ansvara för att medlemsstaten lever upp till de krav som direktivet innebär. Beroende på vilken ansvarsfördelning som beslutas kan den regionala arbetsbördan komma att öka väsentligt. Behörig myndighet ska ansvara för mycket, bland annat genomförande av provtagning, analystjänster, markhälsobedömningar, markhälsointyg och rapportering. Det är troligt att både Länsstyrelsen och länets kommuner kommer att få lägga stora resurser på att hantera flera delar av det arbete som genereras när direktivet införs. Ett par exempel är arbetet med övervakning av jordhälsan och de ökade kraven på hanteringen av potentiellt förorenade områden. Inom samhällsplanering påverkas verksamheten genom de nya bestämmelserna om ianspråktagande av mark som måste integreras i översikts- och detaljplaner. Att verka rådgivande i fråga om hållbart brukande är också en skyldighet där ansvaret torde hamna på lokal nivå. Utformningen av eller storleken på markdistrikten bör kunna få betydelse för vilken myndighet som blir behörig per markdistrikt; kommunen, respektive Länsstyrelse eller Jordbruksverket. Länsstyrelsen vill poängtera att vi förordar att arbetet sköts regionalt av länsstyrelserna även om den geografiska indelningen i markdistrikt i många fall kommer att leda till andra gränsdragningar än det egna länets. Vi ser inget som hindrar att vi arbetar länsöverskridande med utgångspunkt i de skapade markdistrikten. Det kan konstateras att det oberoende av slutligt upplägg kommer att bli en utmaning för alla inblandade att klara av att skala upp i stor omfattning under en kort tidsperiod.

KAPITEL II – ÖVERVAKNING OCH BEDÖMNING AV MARKENS HÄLSA

Enligt artikel 6 ska medlemsstaten upprätta en övervakningsram. Det behövs därmed ny lagstiftning som beskriver hur markens hälsa ska övervakas i markdistrikten med avseende på markhälsobeskrivningar och kriterier, provtagningsplatser och markmätningar. Enligt artikel 6, punkt 4 ska kommissionen efter överenskommelse med berörda medlemsstater utföra regelbundna mätningar och jordprovtagningar för att stödja medlemsstaternas övervakning av markhälsan. Om en överenskommelse av detta slag har slutits ska medlemsstaten se till att kommissionen kan utföra sådana provtagningar på plats. Länsstyrelsen ställer sig frågan vad som händer om någon markägare förvägrar kommissionen tillträde till marken. Här kommer även frågan om ägande- och brukanderätt in.

Artikel 7 reglerar hur markbeskrivningar och indikatorer ska upprättas. Det finns riktlinjer och gränsvärden för vissa parametrar (diskriptorer), för andra är det upp till respektive medlemsstat att sätta upp riktlinjer. Länsstyrelsen anser att det är av vikt att fastställa gemensamma indikatorer för att följa upp tillståndet för samtliga parametrar. I annat fall blir det omöjligt att jämföra statusen i marken mellan olika medlemsstater. Mätmetoder för vissa kriterier bör också styras upp. Att hitta en godtagbar metod för att till exempel mäta biologisk mångfald är komplicerat. För att bedöma markens status gällande den biologiska mångfalden skulle det enligt direktivet räcka att mäta basal andning. Här bör fler gemensamma parametrar lyftas in för att kunna jämföra status mellan medlemsstater och få en mer rättvisande bedömning av läget. I Sverige övervakas den biologiska mångfalden exempelvis genom ängs- och betesmarksinventeringen, inventering av fjärilar och humlor samt genom inventering av kärnväxter inom skyddade områden. Fler riktlinjer för att kunna bedöma och följa upp effekter av åtgärderna efterfrågas. Länsstyrelsen vill belysa att resursbehovet kommer att öka markant även för detta arbete då nya indikatorer och övervakningssystem måste utformas och stora ytterligare arealer att övervaka tillkommer utöver redan befintliga. Exempelvis bedrivs miljöövervakning för markpackning i alv och matjord, men bara på 30 provtagningsplatser i landet. För substanser i växtskyddsmedel tas endast prover i så kallade ”intensivtypsområden” i fyra län. Länsstyrelsen kan konstatera att analysmetoden som ligger till grund för föreslagna intervall för fosforhalt i marken i bilaga 1, del B, inte är densamma som den vedertagna i Sverige. Därför är det svårt att bedöma om intervallen är rimliga. Länsstyrelsen vill också poängtera vikten av att de övervaknings- och rapporteringssystem som ska utvecklas måste hållas enkla och dubbelrapportering bör undvikas.

I artikel 7 beskrivs även indikatorer för markuttag och markförsegling. Inga krav på maximalt uttag finns i förslaget, men Länsstyrelsen förutsätter att det kommer att implementeras efter utvärderingsperioden.

Artikel 8 reglerar utförandet av mätningar genom jordprovtagning. Länsstyrelsen har svårt att bedöma rimligheten i det tilltänkta provtagningsystemet då vi inte har tillräcklig kännedom om LUCAS-programmet. Är provpunkternas täthet beroende av markdistriktens storlek?

Kan vissa parametrar (jorddeskriptorer) som inte är aktuella för Sverige uteslutas? Regleras omfattningen av provtagningen av hur utsatt marken är för påverkan? Kan vissa områden (till exempel fjällkedjan) undantas från provtagning eller innebär exempelvis kriteriet ”förlust av organiskt kol i marken” i bilaga 1 lika täta provpunkter i organogena jordar i norr som i södra delen av Sverige i och med att detta kriterium enligt bilagan inte har några markområden som är undantagna? För de flesta kriterier finns ett större behov av övervakning i södra delarna av landet.

Artikel 9 reglerar att medlemsstaterna ska bedöma markhälsan i alla markdistrikt utifrån tillgänglig vetenskaplig kunskap och beaktande av relevanta data från satellitövervakning och insamlade jordprover. En bedömning ska också göras huruvida någon kritisk förlust av ekosystemtjänster sker. För parametrar i bilaga I del C finns inga fastställda kriterier och bedömningen riskerar därför att bli godtycklig. Medlemsstaterna ska även bedöma om markuttag och förtätning innebär en kritisk förlust av ekosystemtjänster. Inte heller här finns fastställda kriterier och bedömningen blir därför även i detta fall godtycklig.

Enligt artikel 9 är medlemsstaterna också skyldiga att identifiera de områden som uppvisar ohälsosam mark. Det räcker att ett av de kriterier som ingår i bedömningen av om en jord är hälsosam eller ej inte är uppfyllt för att jorden ska klassas som ohälsosam. Vissa markområden kan riskera att diskvalificeras på rätt vaga grunder (däribland på grund av höga naturliga bakgrundshalter av vissa ämnen som det i direktivet inte tas någon hänsyn till) och konsekvenserna för enskilda markägare kan bli stora.

Vidare ska markägare enligt artikel 9 kunna upprätta ett frivilligt markhälsointyg. Det är oklart i vilka sammanhang som certifieringen ska användas och det finns risk för att det leder till stor administration och kostnad till otillräcklig nytta. Länsstyrelsen anser att det är oklart om certifieringen är kopplad till markdistriktet eller om de är bundna till en markägares fastighet. Ska varje markägare kunna certifiera sin fastighet och hur ska då det sammanvägda resultatet för hela markdistriktet bedömas? Det är troligt att det kommer att vara vanligt förekommande att enskilda fastigheters markhälsa eller föroreningsituation skiljer sig från distriktet som helhet. För förorenade områden kan förmodligen markcertifikat underlätta fastighetsöverlåtelser. Men en förorenad fastighet kan inte antas uppnå god markhälsa och därmed måste väl certifiering vara ointressant för en markägare innan åtgärder vidtagits? Hur och vem som bekostar åtgärder för ett förorenat område i och med fastighetsöverlåtelser är i Sverige styrt av miljöbalkens 10 kapitel. Möjligen kan en tanke med certifikaten vara att styrka vilka åtgärder som vidtagits och därmed ses som en garanti för den som vill genomföra ett fastighetsförvärv. Samtidigt kan nya förorenande ämnen aktualiseras över tid och åtgärder som utförts mot ett visst åtgärdsområde tidigare var rimligt kan i framtiden visa sig vara otillräckligt utförda. Hur detta ska hanteras för att inte bara ge ett certifikat som fungerar som en ögonblicksbild är oklart. Det är också oklart hur certifieringen slår mot gällande lagstiftning. Om ett fastighetsförvärv har gjorts med certifierad god markhälsa, är man då friad från ansvar enligt miljöbalkens 10 kap? I så fall bedömer Länsstyrelsen att det kan öppna för en mycket oseriös

marknad. Om systemet med markcertifikat införs bör det hanteras av en myndighet som idag hanterar fastighetsfrågor, exempelvis Lantmäteriet. Oavsett vilken myndighet som hanterar systemet kommer det att ställa stora krav på att informationsöverföring mellan olika register såsom EBH-stödet (länsstyrelsernas databas över potentiellt förorenade områden) och fastighetsregistret fungerar både juridiskt och tekniskt.

KAPITEL III – HÅLLBAR MARKVÅRD

Artikel 10 reglerar att medlemsstaterna ska definiera hållbara och icke hållbara markförvaltningsmetoder och främja hållbara metoder genom rådgivning och utbildning. Detta kommer att resultera i en stor efterfrågan på rådgivare som det redan i nuläget råder brist på. Många nya arbetsmoment som att till exempel upprätta definitioner av hållbar markvård, upphandla rådgivningsinsatser, utvärdera effekterna av olika åtgärder, informera och rapportera kommer att skapas.

I artikel 10 hänvisas till bilaga III där ett antal principer för hållbar markhantering listas. De flesta av dessa principer har Sverige och i synnerhet Jönköpings län redan god efterlevnad av. Jönköpings län är djurtätt, vilket innebär att förhållandevis mycket vall odlas. Vallodling ökar den biologiska kvävefixeringen, kolinlagringen och markbördigheten samt minskar växtnärläckaget i och med att det resulterar i en hög andel höst- och vinterbevuxen mark. Vallodling har också en positiv inverkan på markstrukturen, eftersom vallväxter har ett stort rotsystem och efterlämnar kanaler på större djup, vilket är betydelsefullt för bland annat vattentransport, syretillförsel, rottillväxt, dagmaskar och mikrober. I Jönköpings län har vi därför inga problem med odling av monokulturer och bekämpningsmedel används i relativt liten omfattning. En av principerna i bilaga III kan dock bli mycket svår att uppfylla; punkt (i) – att säkerställa optimerade vattennivåer i organogena jordar så att strukturen och sammansättningen av sådana jordar inte påverkas negativt. Jönköpings län består av en stor andel utdikade torvmarker och det är en stor utmaning att uppfylla uppsatta mål i direktivet till år 2050. Länsstyrelsen tolkar det som att alla dikade torvmarker då måste vara återställda, antingen via spontan återgång till naturligt tillstånd eller genom aktivt återvättningsarbete. Detta kommer förmodligen att gå emot den kommande restaureringsförordningen. Även i det första förslaget till restaureringsförordning fanns inte så högt ställda mål. Exempelvis fanns endast krav på att 70 procent av de dikade torvmarkerna på jordbruksmark skulle restaureras (varav 50 procent via återvätning) till 2050. Förmodligen kommer målen i kommande förordning att hamna ännu lägre och ungefär motsvara nuvarande krav – fortsatt återvättningsarbete i skyddade områden, men åtgärder på övrig mark ska bygga på frivillighet. För att kunna leva upp till kraven på ett accelererat återvättningsarbete är en förutsättning att lagstiftningen kring markavvattningsföretag förändras så att det blir enklare att avveckla dessa.

Artikel 11 reglerar principer för begränsning av markuttag. Den rättsliga innebörden av innehållet i artikeln, att medlemsstaterna ska se till att respektera vissa principer vid markuttag, är oklar då artikeln är mycket vagt formulerad.

Inga mål anges. Länsstyrelsen antar att regelverket kommer att styras upp efter utvärderingsperioden.

KAPITEL IV – FÖRORENADE OMRÅDEN

Artikel 12-15 reglerar hanteringen av förorenade områden. Sverige ligger långt framme när det gäller arbetet med förorenade områden. Det råder stor skillnad mellan medlemsstaternas hantering i denna fråga och bedömningen är att det skulle vara bra att regelverket stramas upp så att mer liknande villkor skapas inom EU. Riktlinjerna i direktivet stämmer överens med det arbetssätt och den lagstiftning som tillämpas i Sverige. En svårighet i direktivet ligger dock i att förstå och utreda om Sveriges arbete är fullt tillräckligt. Om så inte är fallet är frågan hur vårt arbete behöver anpassas för att uppfylla direktivet. Något som inte beskrivs i förslaget är frågan om statlig finansiering av utredningar och avhjälpandeåtgärder där ansvar enligt gällande lagstiftning saknas. Detta skiljer sig troligtvis mellan olika medlemsstater vilket riskerar att ge väldigt olika förutsättningar för hur arbetet genomförs, trots att områdena som ska åtgärdas uppvisar tydliga likheter. Bland annat lyfts det fram att alla potentiellt förorenade områden ska utredas/undersökas, men samtidigt ska ett riskbaserat angreppssätt användas. Om detta betyder att den modell Sverige använder sig av idag är tillräcklig framgår inte tydligt. Att med automatik undersöka alla potentiellt förorenade områden, även sådana där riskerna kan antas vara små, är en oerhört resurskrävande insats som heller inte går att motivera miljömässigt.

Länsstyrelsen har identifierat en punkt som skiljer direktivets riktlinjer mot Sveriges arbete med förorenade områden; även potentiellt förorenade områden efter miljöolyckor och andra händelser ska registreras i en databas på samma sätt som förorenade områden. Detta är nytt och innebär en kraftigt ökad resursåtgång som i sin tur riskerar att ta resurser från det mer prioriterade arbetet med förorenade områden. Sverige har en miljölagstiftning som på olika sätt kontinuerligt hanterar miljöolyckor och spill genom den miljöbalkstillsyn som bedrivs. Ska olyckor där sanering sker direkt läggas in i en databas över potentiella förorenade platser trots att arbete redan utförts för att förhindra följdverkningar av en sådan olycka? Det skulle leda till en ökad administrativ börda, men bedömningen är att det inte skulle ge någon ökad miljönytta.

Enligt artikel 15 ska riskreducerande insatser bestå av de åtgärder som räknas upp i bilaga V punkt 2. Här bör även uttag av produkter från skog och jakt läggas till.

När det gäller god markhälsa är det av stor vikt att bakgrundshalter av naturligt förekommande ämnen utgör ett undantag som inte omöjliggör att marken uppnår god markhälsa. När det gäller en del naturfrämmande ämnen som i dagsläget förekommer spridda som en slags antropogen bakgrundshalt bör ett riskbaserat undantag kunna göras. Annars riskerar man att vissa platser, exempelvis områden i städer, alltid har dålig markhälsa även om markens användbarhet och funktion är fullt tillräcklig för den markanvändning som pågår. Detta känns även rimligt i och med att ett förorenat område per definition härrör från en punktkälla.

Artikel 16 och bilaga 7 behandlar krav på register för förorenade områden. Sverige uppfyller i huvudsak redan kraven på register i det nuvarande EBH-stödet. Resurser kommer att krävas för utvecklingsarbeten, uppdateringar och kvalitetssäkring. Nya typer av objekt ska läggas in enligt direktivet. Att ett register blir ett krav kan innebära att arbetet med EBH-stödet ges högre prioritet och högre tillgänglighet. Därmed fås en tydlig rättslig grund för att hålla registret, vilket Länsstyrelsen ser som positivt. Hur tillgängligheten för ett sådant register står i relation till annan lagstiftning (till exempel GDPR) återstår emellertid att lösa och bör ses över före ett antagande av direktivet.

KAPITEL V – FINANSIERING, INFORMATION TILL ALLMÄNHETEN OCH RAPPORTERING AV MEDLEMSSTATER

Enligt artikel 17 ska genomförandet av direktivet stödjas av unionens befintliga finansiella program. EU:s kostnadsberäkning för restaureringsåtgärderna och den uppskattning av vinst i form av ekosystemtjänster Sverige skulle få tack vare direktivet är högst osäkra siffror och mycket svåra att bedöma. Det är stor risk att kostnaderna underskattas och att vinsterna tar lång tid att leverera. Exempelvis kan en positiv klimateffekt av återvätning av dikade torvmarker dröja minst hundra år.

Det står klart att ett införande av direktivet medför stora kostnader både för EU och nationellt, men det kan också uppstå ökade kostnader för vissa grupper, till exempel jord- och skogsbrukare. När det gäller förorenade områden styr miljöbalken vem som ska bekosta vad. En implementering av direktivet kan komma att skapa ett behov att förändra lagstiftningen.

Medlemsstaterna är enligt artikel 19 skyldiga att offentliggöra de uppgifter som genereras av den övervakning och bedömning av jordhälsan som ska göras enligt artikel 8 och 9. Medlemsstaterna är också skyldiga att informera allmänheten om man identifierat områden i ett markdistrikt som uppvisar ohälsosam mark. Detta kan få stora konsekvenser för den enskilda markägaren.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Johan Löwenadler Davidsson med handläggaren Sofia Ellergård som föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Henrick Blank, enhetschef Anna-Karin Persson, handläggare Anna Arnesson Bergengren och handläggare Örjan Hansson deltagit.

Kopia till

kn.nm@regeringskansliet.se