



Klimat- och näringslivsdepartementet
Regeringskansliet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2023/03652

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland anser att förslaget brister i anpassning till svenska förhållanden och att det riskerar leda till kostnadsökningar och försämrad konkurrenskraft för små och medelstora företag inom de areella näringarna.

För de areella näringarna så hör det aktuella remissförslaget ihop med Naturrestaureringsförordningen, LULUCF-förordningen, Avskogningsförordningen, Förnybart-direktivet samt förordningen om Grön taxonomi. För de företag som är verksamma inom jordbruk och skogsbruk är det mycket angeläget att dessa program och författningar är anpassade till varandra och rimligt möjliga att följa.

I fråga om de förslag som rör förorenade områden är Länsstyrelsen Östergötland överlag positiv. Direktivet går i linje med Sveriges miljömål "Giftfri miljö" och det nationellt satta målet att alla förorenade områden med mycket stor risk eller stor risk ska vara åtgärdade 2050. Att inom EU skapa mer likriktade arbetssätt utifrån det nya direktivet kan medföra ökad dialog och samsyn vilket i sin tur kan skapa bra förutsättningar för samarbete. Men det kan även leda till problem då olika länder har arbetat med förorenade områden i olika utsträckning och strukturerat sitt arbete på olika sätt.

Avseende Sveriges jordbruks- och skogsmarker är vår bedömning att förslaget inte är relevant. Det ger alltför få mervärden i förhållande till dyrbar administration. Förslaget riskerar att leda till ohållbart höga kostnader och besvär för staten respektive för små och medelstora företag inom de areella näringarna. Förslaget tar inte tillräcklig hänsyn till samhällets ekonomiska och sociala hållbarhet.

Det föreslagna regelverket riskerar att inskränka Sveriges möjligheter till ökad produktion av livsmedel och att begränsa våra skogars förmåga att långsiktigt lagra in koldioxid.

Subsidiaritet och proportionalitet

Förslaget behöver utformas så att EU-fördragets proportionalitets- och subsidiaritetsprinciper inte tappas bort.

Förvaltningen av Sveriges skogar är en erkänd nationell kompetens. Skogen är en mycket viktig inkomstkälla för människor i lokala samhällen på landsbygden. Otydligheter – inte minst i frågor om markförvaltningsprinciper och delegerade akter – pekar på att förslaget innebär stor risk att subsidiaritetsprincipen skulle frångås.

Skogen är en strategisk och avgörande resurs för klimatet. Skogarnas hälsotillstånd och deras förmåga att på lång sikt fortsätta att lagra in optimalt med koldioxid riskerar att äventyras om skogsskötselmetoder ska preciseras i delegerade akter eller i andra överstatliga författningar utan hänsyn till brukningsförhållandena i respektive land. För en effektiv skogsskötsel behöver brukningsåtgärder kunna baseras på beprövad erfarenhet och ny vetenskap och sett till ekologiska samband. Skötselåtgärder behöver kunna sättas in snabbt och adaptivt för att parera situationer kopplade till väderextrema händelser och till storskaliga angrepp av skogsskadeinsekter eller andra patogener. Nationell handlingsfrihet är därvidlag avgörande. Skog som dör på rot eller brinner upp innebär höga kostnader för omhändertagande och en försämring av koldioxidbalansen. Skulle förslaget tvinga till en generell återgång till kontinuitetsskogsbruk torde den totala skogstillväxten reduceras avsevärt.

En övervakningsrutin enligt förslaget vore knappast relevant för Sveriges jordbruks- och skogsmarksarealer. Proportionerna mellan nytta och kostnader är ofördelaktiga. Det beror dels på att våra jordbruks- och skogsmarksarealer rymmer områden med dålig markhälsa i ytterst låg grad och att kriterierna inte är väl anpassade till svenska förhållanden. Ett sådant förfarande skulle ge alltför få mervärden i förhållande till dyrbar administration. Sverige har 28 miljoner ha skogsmark och 3 miljoner ha jordbruksmark. Enligt Skogsstyrelsens konsekvensbeskrivning från oktober 2023 (PM 2022/1594) bedöms 5 % av landets hela markarealen idag ha dålig markhälsa och ingen av den arealen är belägen på skogsmark.

De gröna näringarna anses av branschen idag begränsade av en överlastad byråkrati och det är viktigt att all ny lagstiftning bedöms utifrån ett förenklingsperspektiv. Förslaget i sin nuvarande form tycks innebära ökade administrativa krav och rättsosäkerhet för den enskilde lantbrukaren. De produktiva jordbruks- och skogsmarkerna i Sverige, särskilt i Götaland och Svealand ägs av en stor mängd mindre skogsägare. Ett omfattande övervakningsprogram för jordbruksmark och skogsmark torde inte kunna ge svar till den enskilde brukaren om vilka åtgärder som lokalt skulle behöva genomföras för att förbättra jordhälsan.

Större hänsyn behöver tas till nationella särdrag ifråga om jordar och geografi. Det föreslagna övervakningssystemet behöver ta hänsyn till nationella skillnader i jordarter och markanvändningen. Förslagets principiella upplägg i form av ett binärt system i kombination med ett kriterieurval som inte passar alla områden gör att vissa marker, till exempel jordar med hög lerhalt knappast kan klassas som friska trots att de i allmän mening är det och att de producerar stora mängder högkvalitativa livsmedel.

Allmänna synpunkter

God markhälsa är en viktig del av EU:s handlingsplan Den gröna given. För de areella näringarna så hör det aktuella remissförslaget om markhälsa ihop med Naturrestaureringsförordningen, LULUCF-förordningen, Avskogningsförordningen, Förnybart-direktivet samt förordningen om Grön taxonomi. För de företag som är verksamma inom jordbruk och skogsbruk är det mycket angeläget att alla dessa program och författningar anpassas till varandra och är möjliga att följa i en fungerande helhet.

Länsstyrelsen vill informera om den nationella livsmedelsstrategin vars övergripande mål är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen ska bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska. Ett samlat grepp där hela livsmedelskedjan ingår, med svensk livsmedelsproduktion i centrum, är viktigt för att nå livsmedelsstrategins mål. Livsmedelsstrategins avsedda produktionsökning kräver att jordbruksnäringen tillförsäkras rimliga förhållanden för växtodling och för djurhållning.

Ingenstans i förslaget tycks nämnas något om jordsmittor som är farliga för växtodling eller för lantbruksdjurens hälsa. Skulle ett system med certifikat för jord verkligen införas så bör dessa aspekter beaktas. Patogener (sjukdomsframkallande mikroorganismer) kan leda till stora problem, lidande och kostnader inom jordbruksnäringen samt stora konsekvenser för livsmedelsförsörjningen.

I fråga om jordbruksmark och jordbruksnäring har Länsstyrelsen Östergötland tagit del av Jordbruksverkets "Underlag för konsekvensbeskrivning av EU-kommissionens förslag till direktiv om markövervakning och resiliens" från augusti 2023. Länsstyrelsen delar i stort sett verkets analys och deras sammanfattande slutsatser. Särskilt anmärkningsvärda är dessa slutledningar:

- Det kommer vara omöjligt att all mark i Sverige ska uppnå god jordhälsa till 2050 med utgångspunkt i de parametrar som definierar jordhälsa och de presenterade deskriptorerna med tillhörande målvärden som presenteras i direktivet. Flera av deskriptorerna är mycket långsamma att påverka och några till och med irreversibla.

- Det måste diskuteras vidare hur klassningen av dålig och god jordhälsa ska ske. I förslaget till direktiv står nu att när en parameter av de elva som finns presenterade, visar på dålig jordhälsa, ska det leda till att jorden klassas som att ha dålig jordhälsa.
- Det är otydligt i vilken omfattning som åtgärder skulle komma att krävas för jordbruksmark i Sverige. Dock är det klart att även den minsta omfattningen skulle kräva en mångdubbling av budgeten i Sverige för miljöövervakning av jordbruksmark jämfört med idag. Om de principer för hållbar markförvaltning som listas i förslaget till direktiv skulle bli obligatoriska odlingsmetoder för all jordbruksmark skulle det få mycket stor påverkan på lönsamheten i jordbruket och produktionen av livsmedel.

Angående direktivets artiklar

Artikel 2. Tillämpningsområde (territoriell omfattning)

Enligt Skogsstyrelsens bedömning (PM 2022/1594) finns det knappt några jordar med dålig markhälsa på skogsmark. Det talar för att det inte är relevant och inte skapar någon nytta att ha detta övervakningssystem för skogsmarken.

Artikel 4 Markdistrikt

I detta avseende ges medlemsstaterna stor frihet vid implementeringen av direktivet. Miniminivån är NUTS 1 – d v s tre områden. Detta torde medföra att jämförelser mellan länder och slutsatser om hur arbetet för en bättre jordhälsa fortskrider kan bli svåra att göra begripliga. Vilken geografisk indelning och organisation som är mest ändamålsenliga för Sverige kan i dagsläget inte avgöras. Distriktsindelningen kan behöva relatera till andra etablerade indelningar, som exempelvis mark- och miljödomstolarnas domsagor, länsstyrelsernas koncentrationsområden, CIVO-områdena eller NUTS 2-områdena för att nämna några. (NUTS = Nomenclature of territorial units for statistics.)

Artikel 5 Behöriga myndigheter

Det behövs en genomtänkt strategi för att välja ut på vilken eller vilka nivåer de behöriga myndigheterna ska finnas och för vilka delar av direktivet som behörigheten ska gälla.

Artikel 8 Mätningar och metoder

Förslaget tycks lämna öppet för när mätningarna ska göras, det sätts bara en yttre gräns för hur långt det får gå mellan mätningarna. För att kunna jämföra olika länder och för att kunna åskådliggöra tidserier kan det vara bättre att ha fasta startdatum och fast periodicitet.

Artikel 9 Bedömning av markhälsa

Enligt artikel 9 ska det uppges en "rimlig försäkran" om att det inte finns någon oacceptabel risk för hälsa och miljö med avseende på förorenade områden. Denna bedömning ska bygga på provtagning av diffus förorening, arbetet med förorenade områden och annan relevant information. Men trots detta är det högst oklart hur en sådan "rimlig försäkran" ska göras. Det finns stora svårigheter med att göra en sammanvägning mellan diffust tillförda föroreningar och punktkällor.

Vidare krävs det att alla elva kriterierna (deskriptorer) ska klaras efter uppställda standarder för att ett markområde ska klassas med god markhälsa. De elva olika kriterierna är väldigt varierande och inte anpassade efter nationella förhållanden. I Östergötland skulle det kunna innebära att mark som idag brukas och producerar livsmedel inte skulle klara samtliga elva kriterier och då skulle klassas som obrukbara. Detta system för att definiera en jord som frisk riskerar att bli alltför icke-flexibelt. Och om standarderna dessutom är ouppnåeliga i vissa hänseenden kan det försvåra att motivera till åtgärder av förorenade områden.

Artikel 10 Hållbar markförvaltning

Enligt Länsstyrelsens mening är det olämpligt och oproportionerligt att göra en koppling mellan markförvaltning och jordhälsa som föreslaget antyder. Hur markerna klarar eller inte klarar att klassas som friska jordar beror mer på jordens egenskaper och på mycket långsamma processer. De program och principer för skötseln som sker nu är inte i så hög grad korrelerade till kriteriernas mätvärden att denna koppling är rimlig. Att låta delegerade akter inrymma föränderliga och tvingande principer för att definiera hållbar markförvaltning skulle göra detta föregivna samband än mer ohanterligt.

För jordbruksmark är skötseln redan utförligt reglerad inom CAP – den gemensamma jordbrukspolitik. I stort sett all jordbruksmark är underkastad reglerna i CAP och det som kallas god jordbrukarsed. För att komma tillrätta med växtnäringssläckage och för att förstärka hållbara brukningsmetoder finns i Sverige också det framgångsrika konceptet Greppa Näringen som innefattar subventionerad rådgivning till lantbruksföretag. Att därutöver precisera principer för hållbar markförvaltning i delegerade akter gemensamma för hela unionen bedöms inte ha någon väsentlig nytta.

I Sverige och i synnerhet i Östergötland skulle stora arealer jordbruksmark på ett orimligt sätt hamna i kategorin dålig markhälsa bara för att de har en hög lerhalt. Dessa jordar är i all mening friska och där skördas årligen stora volymer hälsosamma livsmedel och foder men de kan i praktiken inte passa in i det föreslagna kriteriebaserade systemet. Jordbruksverket har i sin konsekvensanalys pekat på en omöjlig regelsättning om förhållandet mellan organiskt kol och lerhalt – att det ska vara större än 1 till 13. En lerjord på 40 % behöver då ha en mullhalt på över 5 % för att klassas som att ha god jordhälsa. En lerjord med 60 % lerhalt behöver ha nästan 8 % mullhalt. Det är orealistiska siffror som visar

på att denna gräns inte är satt för medlemsstater som har styvare jordar än lättlera. För vissa mellanleror kan finnas möjlighet att uppnå förhållandet 1/13 med mullhaltshöjande åtgärder i odlingsystemet, men vid högre lerhalter fungerar det inte. För att uppnå över 5 % i mullhalt på en jord med 40 % lerhalt bedömer Jordbruksverket att marken i de flesta fall behöver läggas om till permanent vall. Konsekvenserna av det föreslagna regelverket blir alltså helt orimliga och skulle påverka livsmedelsproduktionen starkt negativt.

För skogsmark är det värt att påpeka att det knappast finns någon mark i kategorin dålig markhälsa och att kopplingen mellan skötselmetoderna för närvarande och jordhälsa är mycket svag. De aviserade skötselmetoder som ska krävas är inte tydligt utskrivna utan relativt allmänt hållna i bilaga III. De principerna som är utskrivna kan ändå lätt associeras till skogsbruksmetoder som inte längre kan anses vara ekonomiskt och socialt hållbara för landsbygdens samhällen.

Artikel 11 Begränsning av markexploatering

Förslaget framstår som alltför allmänt hållet. Förlusten av jordbruksmark genom exploatering i Sverige är förvisso mycket allvarlig. I grunden finns en obalans när det gäller skydd för olika markkategorier. Produktiv jordbruksmark väger jämförelsevis lätt. En enhetlig väl definierad mätmetod för markexploatering i EU skulle kunna innebära bättre förutsättningar att belysa förlusten av jordbruksmark. Men i övrigt ger inte förslaget något stöd alls för att komma tillrätta med grundproblemet.

Den fysiska planeringen för bebyggelse i Sverige bygger till stor del på det kommunala självbestämmandet och planmonopolet. Det är angeläget att den fortsatta beredningen av förslaget beaktar medlemsstaternas nationella principer för planering av markanvändning.

Artikel 13 Identifiering av potentiellt förorenade områden

Det föreslagna arbetssättet avseende identifiering av förorenade områden bedöms i stort sett vara så som det redan nu går till, till exempel genom branschkartläggning av förorenade områden.

Artikel 14 Undersökning av potentiellt förorenade områden

Enligt punkt 1 i artikel 14 så ska alla medlemsländer säkerställa att alla potentiellt förorenade områden som har identifierats enligt artikel 13 är föremål för markundersökning. Den metodik som hittills främst har använts togs fram i slutet på 1990-talet av statliga myndigheter och branschorganisationer. Första steget i den metodiken var att identifiera förorenade områden utifrån bransch, nästa steg var att inventera de branscher som hade störst risk. Inventeringen enligt MIFO (Metodik för Inventering av Förorenade Områden) har sedan resulterat i en riskklassning från 1 - 4 (1=mycket stor risk och 2= stor risk, 3=måttlig risk och 4=liten risk) där riskklass 1 och 2 främst har prioriterats för fortsatta utredningar såsom till exempel markundersökningar.

Bara i Östergötland finns det idag (2023-10-03) 4 097 identifierade objekt i databasen för potentiellt förorenade områden i Sverige. 51 av dessa objekt har riskklassats som mycket stor risk och 861 av dessa har riskklassats som stor risk. Det arbetssätt som nu används för att genomföra riskklassning och därefter utifrån riskklassning genomföra markundersökningar bedömer Länsstyrelsen Östergötland som mer resurseffektivt än att genomföra markundersökningar på alla potentiellt förorenade områden som föreslås i punkt 1.

Artikel 15 Riskbedömning och förvaltning av förorenade områden

Enligt punkt 3 i artikel 15 ska ansvarig, kompetent myndighet genomföra en platsspecifik bedömning för att avgöra om det förorenade området utgör en oacceptabel risk för människors hälsa och miljön.

Utifrån lagstiftningen i miljöbalken ligger ett stort ansvar på den som bedriver en verksamhet för att visa på att verksamheten inte skadar människors hälsa eller miljön. Som artikel 15 är formulerad kan det tolkas som att myndigheter får ett större ansvar för att undersöka, riskbedöma och åtgärda förorenade områden vilket skulle kunna innebära en förskjutning av ansvaret från verksamhetsutövare till myndigheter. Enligt Länsstyrelsen Östergötlands bedömning är det arbetssätt som finns idag att föredra gentemot att lägga över ett större ansvar på myndigheter. Hur principen "förorenaren betalar" (Polluter pays principle) inkorporeras i direktivet behöver förtydligas.

Artikel 16 Register

Sverige har redan ett register för potentiellt förorenade områden, EBH-stödet. EBH står för efterbehandling och stödet innefattar ett register över alla potentiellt förorenade områden. I EBH-stödet är såväl förorenade områden som är kopplade till nedlagda verksamheter såsom pågående verksamheter registrerade. Det är positivt att det genom direktivet betonas vikten av att det finns ett nationellt register för förorenade områden. Det är även fördelaktigt att finns ett tydligt krav på att registret ska hållas uppdaterat (punkt 3). Om det är förenligt med övriga lagstiftningar så skulle det vara positivt om till exempel länets kommuner att ha tillgång till registret, vilket inte är fallet i dagsläget.

Om de frivilliga delarna (enligt Annex 7) övervägs behövs en större översyn av EBH-stödet och andra databaser, exempelvis värdskapet för miljögifter. Nuvarande EBH-stödet är inte anpassat för att kunna utvecklas så att data med halter mm kan hanteras.

Avseende register för förorenade områden behöver det redas ut både vilken/vilka myndigheter som äger informationen och vilka myndigheter som bör ha behörighet att föra in och revidera information. Det behövs också en genomtänkt strategi för om alla aktörers information ska samlas i ett och samma register (exempelvis försvarets).

Artikel 17 Unionsfinansiering

I förslaget saknas information om statlig finansiering av förorenade områden där det inte finns någon ansvarig part. Det skulle bli en tydlig snedvridning om möjligheterna till statlig finansiering (reglerat via GBER) helt beror av respektive medlemsstats regler för ansvarsutkrävande. Två områden med samma förutsättningar skulle sannolikt komma att hanteras olika; i den ena staten kan det finansieras med statliga medel och i den andra inte beroende på den enskilda medlemsstatens ansvarsregler. Länsstyrelsen ser det som ett bättre förslag att det i stället införs regler för statsstöd som medger statlig finansiering som är mer likvärdig mellan staterna.

Artikel 20 Utövande av delegeringen

Enligt Länsstyrelsen Östergötlands mening är det olämpligt att alls låta delegerade akter inrymma tvingande principer för att definiera hållbar markförvaltning. Att upphäva en delegerad akt torde också vara svårare demokratiskt sett till röstetal än att anta en princip angiven i ett direktiv. Delegerade akter bör inte behandla ämnen som enligt fördragstexten ska bestå som nationella kompetenser.

Artikel 22 Rätt till rättslig prövning

Förslaget i denna del är svårt att tolka i praktiska termer när det gäller konsekvenser för traditionellt jord- och skogsbruk vilket utgör en stor del av källorna till inkomst och sysselsättning på landsbygden. Tillsammans med det föreslagna förfarandet med delegerade akter för att definiera hållbar markförvaltning kan en alltför vid utsträckning av av klagorätt leda till omöjliga brukningsförhållanden för landsbygdens företag inom de areella näringarna.

Artikel 23 Sanktioner

Många av jord- och skogsbruk drivs av relativt små företag med en begränsad omsättning. Kriterierna för bedömningar av jordhälsa är knappast kopplade till den nu aktiva brukaren utan avhängigt en skötselform som varit rådande i flera generationer eller är helt enkelt naturligt sett till den markens karaktär. Flera av kriterierna är heller inte alls anpassade för svenska förhållanden. Av de areella näringarnas företag som finns kvar existerar många i ett utsatt ekonomiskt läge. Att addera ytterligare pålagor i form av administration, kostnader och ekonomisk osäkerhet är helt ohållbart.

Artikel 24 Utvärdering och översyn

Utvärderingen syftar till att reda ut om arbetet för en bättre jordhälsa går framåt och om det finns behov av att införa mer detaljerade krav för att arbetet för att en god jordhälsa ska uppnås till år 2050. Utvärderingen ska ligga till grund för en eventuell revidering av direktivet. Detta är i grunden ett genomtänkt angreppssätt, dvs. att först skaffa sig underlag och sedan ta fram en åtgärdslista. Av förslaget är det dock otydligt vad som gäller

i det fall kommissionen kommer fram till att mer ingripande krav/åtgärder krävs. Är ett antagande av direktivet samtidigt ett godkännande av eventuell revidering eller kommer medlemsstaterna ges möjlighet att förhandla om en sådan revidering? Detta behöver tydliggöras så det står klart vad medlemsstaterna egentligen har att ta ställning till i nu aktuellt förslag.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Ann Holmlid med lantbrukskonsulent Anders Eliasson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också handläggare för förorenade områden Elin Håkansdotter Magnusson, dito Jenny Hultgren, länsveterinär Pernilla Stridh, enhetschef landsbygd Susanne Boe Skåmedal och lantbrukskonsulent Maria Weigl medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.