



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

Remiss om EU-kommissionens förslag till direktiv om jordhälsa och resiliens.

Er beteckning: KN2023/03652

Sammanfattning

EU-kommissionens förslag till direktiv om jordhälsa och resiliens är för ottydligt för att Länsstyrelsen Stockholm (nedan länsstyrelsen) ska kunna ta tydlig ställning.

Länsstyrelsen anser att frågorna kring markhälsa, förorenad mark och ianspråktagande av samt återställande av mark är viktiga frågor att ha på agendan och att åtgärda.

Länsstyrelsen ifrågasätter dock hur kostnadseffektiv markövervakningen enligt förslaget är, med förbehållet att det är svårbedömt hur stor insats som kommer att krävas.

Gällande hållbar markförvaltning är länsstyrelsen tveksam till om förslaget till direktiv är tillräckligt för att tackla de problem som uppstått i och med jordbrukets strukturomvandling, samt kommande problem orsakade av klimatförändringarna. Förslaget innehåller ottydigheter inom detta område, bland annat rörande åtgärdsarbetet och de frivilliga markhälsointygen.

Även vad gäller identifieringen och hanteringen av förorenade markområden finns det flera oklarheter i vad direktivet kommer att innebära för medlemsstaterna i praktiken, både på kort och lång sikt.

Vidare ser länsstyrelsen en risk med att de delar av Sveriges mark som har naturligt höga bakgrundshalter skulle kunna ses som förorenade, om förslagets gränsvärden för förorenade ämnen och bedömningen av markhälsan inte tar höjd för naturligt förhöjda värden.

Övervakning och bedömning av markhälsa

En stor del av direktivet upptar hur övervakning av ett antal deskriptorer ska gå till för att mäta, analysera och bedöma statusen på markhälsa. Medlemsländerna ska på nationell nivå ha data för ett antal angivna parametrar med en osäkerhet på 5 %. Det borde innebära i vissa fall en avsevärd förtätning av den nationella miljöövervakningen (till exempel mark- och grödoinventeringen) som pågår för många av de efterfrågade variablerna. Det efterfrågas även data som rör mikroorganismer i marken, där det i stort saknas miljöövervakning. Biologisk mångfald i jorden kan ge en bra bild av tillståndet på markhälsan men frågan är om det är kostnadseffektivt att satsa dessa resurser på att få den här noggrannheten på markdata, då halter i mark ofta varierar mycket mer än halter i sjöar. Länsstyrelsen har dock inte kunnat bedöma hur stor insats som kommer att krävas.

Det är också otydligt om det är medlemslandets myndigheter som ska bekosta att ta prover och skicka för analys eller om det även är markägare. Det kan bli ytterligare ålagda skyldigheter för till exempel lantbrukare som redan har hög arbetsbelastning och pressad ekonomi.

Hållbar markförvaltning

Länsstyrelsen bedömer direktivet som otydligt när fokus föreslås flyttas från övervakning till åtgärdsarbete. Frågan är hur de frivilliga markhälsointyg ska fungera och om det verkligen kommer bidra till att nå god markhälsa. Medlemsstaterna ska definiera metoder för ett hållbart brukande, och gradvis implementera dessa metoder på all brukad mark. Det verkar bygga mycket på frivillighet, goda exempel och rådgivning. Samtidigt lyfts påföljder i ett kort stycke och att två år efter direktivets införande ska all nationell lagstiftning vara på plats. Det är oklart om detta påtagligt kommer att öka takten på åtgärdsarbetet.

Kostnader för utbildning, eventuellt kompensation för inkomstbortfall vid tillämpning av metoder för hållbart brukande med mera finns inte definierade. Det är inte tydligt att det finns initiala incitament för att använda sig av de principer som beskrivs i bilaga III, även om det på lång sikt skulle kunna ge högre skördar som nämns i bakgrunden till förslaget. Man hänvisar till den strategiska planen för jordbrukspolitiken där viss ersättning går att

få som kan leda till att nå målen i direktivet. Det kommer troligen behövas mer medel för att genomföra åtgärderna.

Länsstyrelsen ställer sig därför undrande till om direktivet är tillräckligt för att tackla de problem som finns på grund av den stora strukturomvandlingen i jordbruket, samt om direktivförslaget är ett effektivt verktyg för att adressera alla problem som kommer i och med klimatförändringen.

Direktivet har fokus på förslag till riktlinjer för i huvudsak jordbruksmark och förorenad mark men är knapphändigt för annan förvaltad mark så som exempelvis skogsmark och mark i anslutning till infrastruktur.

Om direktivet genomförs kommer åtminstone fokus på markfrågorna att öka, vilket länsstyrelsen anser är positivt.

Förorenade områden

Förslaget innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att identifiera alla nationella områden som är förorenade eller potentiellt förorenade och att utföra riskbedömningar och åtgärder för att riskerna ska hållas på en nivå som är acceptabel för människors hälsa och miljön. Hur detta ska fungera i praktiken inom arbetet med förorenade områden är i vissa fall oklart och ospecificerat. Förslaget utgörs i många delar enbart av ramar och syften som ger utrymme till flexibilitet för medlemsstaterna att själva identifiera lämpliga åtgärder utifrån lokala förhållanden vid implementeringen av direktivet. En fördel med detta är att man kan anpassa arbetssätt och riktvärden där hänsyn kan tas till variationer i jordart, markanvändning, klimatologiska förhållanden och socioekonomiska aspekter inom det egna landet. Frågan är dock hur man i och med det ska kunna uppnå en likartad hantering av arbetet inom unionen. Behovet av en gemensam EU-lagstiftning kan då ifrågasättas.

Avseende indelning i dessa markdistrikt är det mycket oklart hur detta ska gå till och vilken upplösning som egentligen behövs för att ge svar på frågor om markhälsans status och utveckling över tid inom markdistrikt. Sveriges särskilda förutsättningar med varierande natur och mark i jämförelse med övriga medlemsstater medför att indelningen i markdistrikt kan bli svårt att genomföra. Då indelningen i olika distrikt också är upp till medlemsstaterna själva att bestämma så kommer jämförelser mellan länderna att vara svåra

att göra. Detsamma gäller slutsatser om hur arbetet för en bättre markhälsa fortskrider.

Utifrån de etablerade markdistrikten ska medlemsstaterna enligt förslaget etablera ett ramverk för markövervakning. Gränsvärden som anger en nivå där markhälsan enligt kommissionens bedömning inte kan anses vara god föreslås omfatta ett antal olika obligatoriska parametrar där det räcker att ett av kriterierna inte nås för att marken ska räknas som ohälsosam. Detta tolkas som att om ett enda förorenat område inom ett markdistrikt förekommer innebär det att hela distriktet ska anses ha en dålig markhälsa, vilket inte bedöms som ett rimligt antagande och tyder på att indelning i markdistrikt kan bli svår att genomföra när det kommer till förorenad mark.

Det är även oklart om gränsvärden för förorenande ämnen och bedömning av markhälsa ska baseras på både bakgrundshalter och antropogen påverkan eller om hänsyn kommer tas till att ett område kan ha naturligt förhöjda bakgrundshalter utan att för den delen ha en dålig markhälsa. Utan något undantag för höga bakgrundshalter av naturligt förekommande ämnen vid definition av markförorening kan innebörden bli att de delar av Sveriges mark som har naturligt höga bakgrundshalter skulle kunna ses som förorenade.

För förorenande ämnen ska medlemsstaterna själva sätta upp egna gränsvärden utifrån nationella förhållanden med utgångspunkten om "rimlig försäkran" att det inte finns någon oacceptabel risk för hälsa och miljö. Det är oklart hur en sådan rimlig försäkran ska göras och hur markens hälsa ska bedömas likvärdigt mellan medlemsstaterna med egna gränsvärden.

Ytterligare en oklarhet är om det ska finnas några gemensamma grunder för riskbedömningen av förorenade områden, till exempel om bedömningen av markhälsan ska baseras på vad marken ska användas till idag eller i framtiden, på känslighet och skyddsvärden, spridningsförutsättningar etcetera.

Register över förorenade/potentiellt förorenade områden

Enligt förslaget ska ett register över förorenade och potentiellt förorenade områden skapas och göras publikt, i enlighet med rådande EU-lagstiftning.

Om det innebär att det inte är själva registret som ska vara publikt utan mer att information om förorenade områden ska tillgängliggöras digitalt i till exempel GIS och liknande är det inte något större problem men hänsyn behöver självklart tas till GDPR och informationssäkerhet.

Hantering av förorenade områden

Gällande förorenad mark så bedömer länsstyrelsen att det kan vara positivt med ett direktiv som ställer krav på högre ambitionsnivåer för medlemsländerna inom EU då det troligen finns en stor variation i hur länderna arbetar med förorenade områden samt hur långt de har kommit.

Förslaget till direktiv är utformat i två steg för att uppnå syftet.

Steg ett omfattar inga krav för medlemsstaterna att skapa nya åtgärdsprogram eller planer för förbättring av markhälsa utan består av kunskapsinhämtning för att kommissionen ska kunna göra en samlad bedömning av markhälsan i EU. Sverige har redan kommit långt i sitt arbete med identifiering och undersökning av förorenade områden och har en översiktlig bild av de flesta av de miljöproblem som tas upp gällande förorenad mark och mycket av vad som ska genomföras i steg ett är redan genomfört.

Vad direktivet kommer innebära i steg två är dock oklart.

Kommissionen föreslår att de till följd av en utvärdering av steg ett och framsteg mot direktivets syfte och mål ska genomföra en analys av behovet av att införa specifika åtgärdskrav för mark med dålig hälsa. Detta ska ske sex år efter direktivets ikraftträdande och ska resultera i en rapport med kommissionens slutsatser, vilket kan komma att generera nya krav på åtgärder. I förslaget är det dock otydligt vad som gäller i det fall kommissionen kommer fram till att mer ingripande krav och åtgärder krävs och om ett antagande av direktivet samtidigt är ett godkännande av eventuell revidering eller om medlemsstaterna kommer ges möjlighet att förhandla om en sådan revidering. Detta behöver tydliggöras så att det står klart vad medlemsstaterna egentligen har att ta ställning till i nu aktuellt förslag.

Allmänna synpunkter

Direktivet kompletterar andra direktiv, bland annat havsmiljödirektivet och vattendirektivet. Då markförhållandena i

avrinningsområdet till största delen avgör vattenkvalitén i sjöar och vattendrag är kopplingarna till vattendirektivet stora. Det är viktigt för förståelsen att på olika sätt förenkla hanteringen och att direktiven harmoniseras så mycket som möjligt. Namnsättningen på gemensamma företeelser bör vara samstämmiga. Om direktivet antas bör kommissionen överväga att tidsmässigt harmonisera de olika direktivens tidpunkter för datainsamling och rapportering för att på bästa sätt kunna bidra till exempel till påverkansanalysen i Vattendirektivet. Gällande uppdelningen i markdistrikt kan en utgångspunkt vara den distriktsindelning i fem vattendistrikt som finns inom vattenförvaltningen.

Länsstyrelsen bedömer att Sverige idag har en översiktlig bild av de flesta av de miljöproblem som tas upp i remissen. Dock kan ett förändrat klimat med högre temperatur, kraftigare regn och intensivare torkperioder i kombination med en fortsatt infrastrukturutveckling och anspråk på mark för exploatering innebära ett ökat behov av en ändamålsenlig markförvaltning. Det bedöms påverka livsmedelsproduktionen kraftigt men kanske även behovet av datainsamling.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnad länsöverdirektör Helena Remnerud med David Fridolin som föredragande. I den slutliga handläggningen har även medverkat avdelningschef Ulrika Lundberg samt avdelningschef Johanna Lindgren.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.