



Regeringskansliet

Klimat- och näringslivsdepartementet

[kn.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:kn.remissvar@regeringskansliet.se)

[kn.nm@regeringskansliet.se](mailto:kn.nm@regeringskansliet.se)

## EU-direktiv om markövervakning och markresiliens

Ert dnr KN2023/03652

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, som även är vattenmyndighet i Västerhavets vattendistrikt, yttrar sig över remiss av EU-kommissionens förslag till direktiv om markövervakning och markresiliens (lag om markövervakning), COM(2023) 416 final.

### Övergripande bedömning

Länsstyrelsen Västra Götaland ställer sig i grunden positiv till förslaget syften. Länsstyrelsen uppfattar det som att det främst är inriktat på övervakning, undersökning och registrering av markhälsa och inte faktiska åtgärder, men ser att kunskap om markhälsan är ett nödvändigt första steg mot hälsosamma marker år 2050.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att hänsyn ska tas till andra redan befintliga direktiv, program och planer på EU-rättens område.

Som konstateras i förslaget är mark en ändlig resurs som är viktig att värna. Hälsosamma jordar är en förutsättning för biologisk mångfald och fungerande ekosystemtjänster och därmed dess förmåga att förebygga och mildra effekterna av klimatförändringar och öka motståndskraften mot naturkatastrofer. God markhälsa är även central för säker och hållbar livsmedelsproduktion.

Förslaget kan bidra till högre måluppfyllelse av ett antal av de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen samt generationsmålet. Förslaget ligger väl i linje med EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LLULUCF), konventionen om biologisk mångfald samt ett flertal andra beslutade strategier och förordningar.

I grunden ser Länsstyrelsen goda skäl till att uppmärksamma frågan om hur vi förvaltar olika markslag samt att bygga upp ett uppföljningssystem. Det är dock viktigt att tänka på formerna för ett gemensamt övervakningsprogram så att det inte blir för komplicerat och att man inte bygger upp stora och tidsödande administrativa system kring detta.

Biologiska dynamiska system är varken lätta att övervaka eller styra. Förändringar i parametrar som är avgörande för markhälsa i t.ex. åkermark är långsamma, vilket övervakningssystemet behöver förhålla sig till. Det finns stora utmaningar i att faktiskt fånga in de fältmässiga förutsättningarna som är grunden för livsmedelsproduktionen.

### Jordbruk och livsmedelsproduktion

En förutsättning för att detta förslag ska bidra till en hållbar livsmedelsproduktion är att det görs ett gediget förarbete som utgår från varje lands och/eller markdistrikts förutsättningar och karaktär. Förutsättningarna och utmaningarna skiljer sig åt inom EU, inom Sverige och inom länet.

Direktivet bör på ett tydligare sätt i utformas utifrån att människor som brukar mark och den kunskap de har om sina marker är en avgörande grund för hållbar markanvändning.

I Sverige ligger vi långt framme i markvårdsfrågor inom jordbruket. Hur förslaget är tänkt att främja livsmedelssäkerheten på det sätt som det syftar till behöver tydliggöras. Hur systemet kommer att nyttjas framöver behöver övervägas, t.ex.:

- Kommer livsmedelsbranschen att ta avstamp i detta övergripande och schabloniserade system för sitt certifieringsarbete och vad leder det till?
- Är övervakningen (som riskerar att bli grov och schabloniserad) framöver en grund för kommunernas tillsyn?
- Hur kan brukandet av organogena jordar eller jordar med naturligt rätt låga halter av organiskt material påverkas – blir det restriktioner för att föra bort halm?

### Genomförandet i Sverige

Genomförande av förslaget kommer att förutsätta en resursförstärkning för den organisation som ska svara för uppgifterna enligt direktivet och sannolikt fler berörda.

På en konceptuell nivå, ser vi en tydlig parallell till vattenförvaltningen och vattendistriktet. Vid ett framtida införande i Sverige bör, för att undvika oönskade administrativa eller andra konsekvenser, lärdom dras av erfarenheterna från vattenförvaltningen. Väsentligt är en tydlig ansvarsfördelning, befogenheter som motsvarar ansvaret och tillräckliga resurser för genomförande.

## Synpunkter på de föreslagna bestämmelserna

### Kapitel I – allmänna bestämmelser

#### Artikel 3 – definitioner

Vi noterar att den brukande människan i stort sett saknas i de definitioner som rör jordbruket. Det ska också vara hållbart för dem som brukar.

Punkt (14) *naturlig mark* och (15) *halvnaturlig mark*: Det blir viktigt hur man mer specifikt definierar detta. Hur räknas t.ex. produktionsskog? Den borde vara ” halvnaturlig” i många fall.

Punkt (20) *markförorening*: Det finns ibland naturligt höga halter av t.ex. tungmetaller som kan vara skadliga om man använder marken till exempelvis livsmedelsodling eller som vattentäkt. Vattendirektivet bryr sig inte om dessa naturliga halter, medan det nya dricksvattendirektivet omfattar även de naturligt höga halterna. Det bör föras en diskussion om hur man hanterar naturligt höga halter av skadliga ämnen, främst metaller som t.ex. arsenik eller kadmium.

#### Artikel 4 - markdistrikt

Sverige är ett stort land med mycket varierande landskapstyper, med olika geologiska förutsättningar, olika klimatzoner och olika användning. Att dela in Sverige i markdistrikt kräver därför noggrant övervägande av olika aspekter.

Ett förslag skulle vara att varje län blir ett distrikt. Då bevarar man befintlig administrativ struktur. Nackdelen är att 21 distrikt kan anses vara för många.

Men om man ser på Västra Götaland län och jämför länets förutsättningar med kriterierna i förslaget, så blir det ändå problematiskt. Punkt (d) *markanvändning*, är mycket olika i olika delar av länet. Länet har stora skogsområden, stora jordbruksslätter, en kust som består av berg i dagen och en hel del urban mark. Användningen av marken är alltså mångskiftande och skulle enligt dessa kriterier motivera en indelning i ännu mindre distrikt. En av anledningarna till att olika delar av vårt län ser så olika ut, är att förutsättningarna som nämns i a)-c) är olika – det finns olika jordtyper och olika klimattyper beroende på höjd över havet, avstånd från kusten m.m.

Sverige är indelat i fem vattendistrikt. Motivet till detta är att det är fördelaktigt att en och samma myndighet hanterar samma vatten från

källa till hav. Detta gäller inte jord och mark, varför det är inte motiverat att korsa en administrativ gräns på samma sätt. Men egenskaper som jordarter och markanvändning är heller inget som följer länsgränserna.

Det är svårt att utläsa hur många prover man ska ta på jorden, men om någon slags genomsnitt, eller typiskt värde, ska definieras för hela distriktet så är det bekymmersamt att räkna ihop slättmarker med högproducerande lantbruk t ex runt Skaraslätten, med skogar som t ex i Dalsland. Det behövs alltså en noggrann genomlysning av vad som är syftet med distriktsindelningen innan denna slås fast.

Sannolikt blir det fråga om att hitta en indelning som är lämplig av administrativa och praktiska skäl, snarare än som strikt svarar emot vissa kriterier.

Markdistrikt ska inrättas minst på NUTS 1-nivå, men Sverige är endast indelat i tre NUTS 1-områden (Norra, Östra och Södra Sverige). Vi förespråkar därför ett större antal.

Indelningen i markdistrikt bör ta hänsyn till andra relevanta myndighetsindelningar. Civilområdena är sex till antalet och regeringen har tidigare uttalat att geografiskt indelade myndigheter bör anpassa sig till den indelningen, vilket således talar för minst sex distrikt. Det kan dock visa sig lämpligt att göra en finmaskigare indelning, det vill säga att något eller några civilområden kunde omfatta fler markdistrikt.

I slutändan gäller det att balansera någorlunda regional anpassning mot en minsta kritisk massa för den administrativa hanteringen av markdistriktet.

#### Artikel 5 – Behöriga myndigheter

Om förslaget genomförs, förespråkar vi att en länsstyrelse per distrikt blir ansvarig myndighet, givet hur bestämmelserna föreslås se ut vad gäller uppgifter, befogenheter och kriterier (jämför vattenförvaltningen). Sannolikt kommer en ny organisatorisk funktion att behövas för att tillämpa bestämmelserna enligt direktivet.

#### Kapitel II – Övervakning och bedömning av markhälsa

En faktor att ha i åtanke är att relevanta mätningar som görs redan i dag och som har en längre kontinuitet kan få fortsätta, så att man inte förlorar viktiga mätserier och kunskap om utvecklingen.

Om man ska bygga upp nya metoder inom fjärranalys i syfte att övervaka markhälsa bör man tänka på att samordna dessa med pågående fjärranalyssystem som har andra syften inom miljöövervakningen.

Samordning kan säkert gälla inom andra områden av markövervakning också när det gäller utveckling.

Samordning och styrning av övervakningen i Sverige bör ligga på en nationell myndighet, eller möjligen flera i samverkan.

Artikel 6 – Ram för övervakning av markhälsa och markexploatering

Varje medlemsstat ska etablera ett provtagnings- och övervakningsprogram. Det är mycket viktigt att detta görs på ett ändamålsenligt och genomförbart sätt. Följande är viktigt att ha med i detta arbete:

- Svensk miljöövervakning lider av resursbrist och brist på sammanhang. Det finns flera övervakningsprogram för olika ändamål, men helhetssynen behöver förbättras. Det är viktigt att tillräckliga resurser avsätts för att faktiskt genomföra den övervakning som övervakningsprogrammet stipulerar.
- Den dataportal som ska inrättas behöver vara tekniskt enkel att använda både för den som ska föra in data och för den som ska läsa dem. Det krävs en kedja för hur data ska hanteras. Det bästa vore om de laboratorier som utför analyserna på jorden själva kunde rapportera in till dataportalen, eller till de datavärdar som portalen leder till. Om det behövs nationella datavärdar så bör dessa utses tidigt. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, är redan datavärd för flera typer av data ([Datavärdskap för miljöövervakningsdata](#) | [Externwebben \(slu.se\)](#)). I detta arbete bör därför SLU vara en viktig samarbetspartner.
- Det finns flera intressanta databaser/portaler som kan behöva synkroniseras med en eventuell dataportal. Exempel är VISS (Vatteninformationssystem Sverige). Här bör SGU och Naturvårdsverket vara med i utformningen.

Artikel 7 – Markdeskriptorer, kriterier för frisk mark samt indikatorer för markexploatering och hårdgörning av mark

Biologisk mångfald lyfts fram som en viktig aspekt genom hela förslaget. Trots detta saknas fastställda markdeskriptorer för biologisk mångfald med kriterier för frisk mark som fastställts på unionsnivå eller medlemsstatsnivå (bilaga 1, del A samt B). Biologisk mångfald finns endast med i del C: markdeskriptioner utan kriterier. Det vore positivt med markdeskriptorer även för biologisk mångfald.

Artikel 8 – Mätningar och metoder

Här anges att mätningar ska utföras minst vart femte år. Vattenförvaltningscykeln är sex år, liksom cykeln i det nya dricksvattendirektivet.

Mark och vatten hänger nära samman, varför det finns skäl att överväga en sexårig cykel även här.

En fråga att bevaka är hur schabloniserat mätsystemet är tänkt att vara. För att kunna bedöma faktiska förändringar lokalt, behöver man mätmetoder som beskriver den faktiska lokala miljön. Det gäller inte minst i förhållande till ett eventuellt försämringsförbud, se kommentar under artikel 11.

#### Artikel 9 – Bedömning av markhälsa

Sett till jordbruksmarkens produktionsförmåga är inte sambanden så enkla och dynamiken i jorden är större än vad förslaget verkar utgå ifrån. Det är inte givet att marken mår dåligt (eller producerar dåligt över tid), bara för att ett antal mätvärden indikerar det. Det viktiga, om målet är hållbar livsmedelsproduktion, är att de som brukar jorden kontinuerligt följer bördigheten och markhälsan för sina marker. Markkartering, som har bedrivits länge, är ett sådant sätt. Att förslagets övervakningssystem skulle ge mer hållbara produktionsmetoder är tveksamt.

I Sverige med nederbördsöverskott är markavvattning en avgörande del för markhälsan i jordbrukslandskapet. Detta verkar förslaget ha missat.

#### *Punkt 5: Frivilliga markcertifikat*

Markcertifikat bör kunna vara obligatoriskt för förorenade områden som är registrerade och riskklassade. Det skulle öka kunskapen och bidra till att öka åtgärdstakten i arbetet med förorenade områden.

För förorenade områden finns ett tydligt syfte med att säkerställa informationsöverföring t.ex. i samband med fastighetsöverlåtelse. Det rimmar också väl med miljöbalkens regler om fastighetsförvaransvar etc. Dock kan det ifrågasättas varför systemet ska vara frivilligt. För övriga parametrar för markhälsa och för fastigheter som inte ingår i register för förorenade områden bedöms detta förslag dock tveksamt att genomföra. En stor administrativ apparat som ska byggas upp för att eventuellt kunna utfärda certifikat med information som frånsatt förorenade områden kommer att vara allt för generella för att ge någon information om den aktuella fastigheten.

Om systemet markcertifikat införs bör det hanteras av en myndighet som i dag hanterar fastighetsfrågor exempelvis Lantmäteriet. Oavsett vilken myndighet som hanterar systemet så kommer det att ställa stora krav på att informationsöverföring mellan olika register såsom EBH-stödet och fastighetsregistret fungerar juridiskt och tekniskt.

## Kapitel III – Hållbar markförvaltning

### Artikel 10 – Hållbar markförvaltning

Länsstyrelsen är positiv till att information från arbetet med direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens ska överföras till arbetet med genomförandet av de direktiv, planer och program som listas i bilaga 4.

Det är svårt att utröna hur stor påverkan förslaget kommer att ha i praktiken då det är medlemsstaterna själva som definierar metoder för hållbar markförvaltning. Potentiellt kan det ha stor framtida påverkan på framför allt skogsbruket beroende på hur metoderna för ett hållbart brukande definieras.

Att något så dynamisk som brukande av marken ska ramas in med förvaltningsprinciper sätta långt från fältet, innebär en risk för begreppsinslåsning och definitionsavgränsningar som inte bidrar till utvecklandet av hållbara odlingsmetoder. Detta förstärks om lagkrav eller olika stöd kopplas till fördefinierade principer.

*Punkt 2: ”Medlemsstater ska säkerställa enkel tillgång till opartisk och oberoende rådgivning ...”*

Det är viktigt att kompetenshöjande insatser kopplat till markvård genomförs med stor inkludering av dem som brukar marken. Om denna satsning ska omhändertas inom ramen för EU:s jordbrukspolitik bör det avsättas mer medel.

### Artikel 11 – Metoder för begränsning av markexploatering

Synen på markexploatering i förslaget till direktiv skiljer sig i viss mån från nuvarande bestämmelser i plan- och bygglagen. Det skulle kunna innebära att plan- och bygglagen behöver ändras om direktivet ska tillämpas fullt ut.

Beroende på hur ett framtida direktiv kommer att tolkas i förhållande till befintlig lagstiftning och sedan införs, skulle det exempelvis kunna innebära ökat behov av underlag och utredningar som ekosystemtjänst- och lokaliseringsutredningar, ökade krav på åtgärder för att begränsa påverkan på markens förmåga att leverera ekosystemtjänster samt generella krav på kompensationsåtgärder vid markexploatering. En mer restriktiv hållning till markexploatering kan också medföra att samhällsutveckling inom oexploaterade områden som ur många avseenden är lämpliga för utveckling begränsas.

Förslaget kan också tolkas som att markens grundläggande förmåga att bidra med ekosystemtjänster ska ges en större vikt vid lokaliserings-

prövningar och avvägningar mellan olika intressen. Som beskrivs i förslaget skulle vissa intressen kunna gynnas av en sådan tillämpning såsom naturvärden, livsmedelsproduktion och markens förmåga att hantera effekten av klimatförändringar. Hur andra värden påverkas såsom kulturmiljö, landskapsbild, social infrastruktur och människors hälsa och välbefinnande i tätbebyggda områden behöver studeras mer ingående.

#### *Eventuellt försämringsförbud*

Enligt reglerna för miljö kvalitetsnormer t.ex. för vatten gäller ett s.k. försämringsförbud. Det innebär att man inte kan meddela tillstånd för en verksamhet som kan försämra statusen på vattenförekomsten. Frågan är om reglerna kring ”markförekomster” kommer att bli motsvarande, dvs. huruvida det kommer att innebära ett försämringsförbud.

Ett sådant förbud kan komma i strid med andra mål, t.ex. återföring av slam till åkermark och återanvändning av avfall för anläggningsändamål. Återföring av slam till åkermark kan innebära ackumulering av metaller i mark, men är positivt för samhället ur andra aspekter (se även synpunkter om bilaga 1 nedan). Användning av avfall för anläggningsändamål kan innebära att föroreningar tillförs mark, men minskar samtidigt behovet av att nyttja och bryta jungfruligt material, berg och grus. Det i sin tur skulle innebära att andra områden påverkas.

Om direktivet innebär ett försämringsförbud, är det viktigt att det förbudet inte blir alltför skarpt så att det omöjliggör att meddela tillstånd för verksamheter som ur andra hänseenden kan vara till godo för miljön. Det bör finnas undantag, möjlighet till dispens eller liknande.

#### Kapitel IV – Förorenade områden

Artiklarna 12–15 (Riskbaserad metod, identifiering av områden, undersökning av områden, riskbedömning och förvaltning av förorenade områden)

Förslaget är positivt och bör kunna leda till att öka åtgärdstakten för att klara miljömålet giftfri miljö till 2050. Förslaget liknar de metoder som används i dag för arbetet med förorenade områden och passar in i det svenska systemet och de målsättningar som vi har.

Om förslaget genomförs behöver en översyn av befintliga system och arbetssätt göras. En stor fråga är hur hanteringen av ett allmänt tillgängligt register ska hanteras i förhållande till GDPR.

I steg 2 (efter utvärderingen) behöver sannolikt styrmedel utvecklas för att öka åtgärdstakten. Länsstyrelsen ser behov av mer uttalade krav i



lagstiftningen på att de som har ansvar för föreningarna agerar. Det kan t.ex. vara att en verksamhetsutövare för en pågående verksamhet inom en viss tid eller vid specifika händelser ska utföra miljötekniska undersökningar. I dag är det tillsynsdrivna arbetet med att få ansvariga verksamhetsutövare att göra undersökningar och åtgärder tungrott och svårt att hinna med för tillsynsmyndigheter med begränsade resurser.

För objekt där ansvarig saknas för det förorenade området finns ingen att ställa krav på för att få undersökningar och åtgärder utförda. Olika länder har olika system och regler att hantera detta, t.ex. möjligheter att för högt prioriterade objekt få statliga bidrag (statsstöd) för undersökningar och åtgärder. Markdirektivets konsekvenser och koppling till objekt där ansvar saknas behöver tydliggöras.

Hur hanteras de områden där det finns naturligt förhöjda bakgrundshalter som kan innebära risker ur hälso-miljösynpunkt? Västra Götaland har t.ex. områden med alunskiffer med förhöjda arsenikhalter i mark.

#### Artikel 16 – Register

Nuvarande register över förorenade områden (EBH-stödet) är inte offentligt och det finns flera frågeställningar som behöver utredas för att uppfylla kraven på registret. Vilken myndighet är lämplig att hålla det nationella register som avses i direktivet? EBH-stödet och andra system ska kanske leverera uppgifter till ett nytt nationellt system.

För EBH-stödet har det hittills inte varit möjligt att ge kommunerna tillgång till att uppdatera sina objekt direkt i databasen. Frågan har inte gått att lösa pga. GDPR-lagstiftningen. Endast länsstyrelsen har i dag tillgång till EBH-stödet. För att kunna hålla god kvalitet på uppgifterna och undvika för mycket administrativt arbete för handläggare på kommun och länsstyrelse, bör detta lösas inför införande av ett nytt register.

Det behöver även tydliggöras vilka förorenade områden som ska finnas med i registret. Andra aktörer har också information om förorenade områden som inte finns i EBH-stödet i dag, t.ex. ej känsliga delar av områden relaterade till Försvarmakten och Trafikverket.

#### Kapitel VII – Slutbestämmelser

##### Artikel 24 – Utvärdering och översyn

Länsstyrelsen instämmer i behovet av utvärdering i förhållande till målsättningarna med förbättrad markhälsa och av att utifrån resultatet vidta ytterligare behövliga åtgärder.

## Bilaga 1

I bilaga 1 anges att man ska mäta olika parametrar, bl.a. en rad metaller. Det är värt att påpeka att halten av en viss metall i marken ofta har ett svagt samband med markhälsan, i bemärkelsen mikrolivet i marken, och med den halt som kommer upp i grödan. Parametrar som t.ex. katjonbyteskapacitet, mullhalt, pH-värde har en stor påverkan på metallernas kemiska form och därmed deras biotillgänglighet. Upptaget i grödan är också beroende på vilken gröda, t.o.m. vilken sort, som man väljer att odla. Det finns också samband mellan metallerna; exempelvis ökar upptaget av kadmium om marken lider brist på zink, upptaget av bly ökar vid kalciumbrist osv. Sambandet mellan en viss metalls totalhalt i marken och hur lämplig den är att odla på är alltså långtifrån linjärt.

Om dessa halter ska ligga till grund för ett certifikat, som i sin tur påverkar sådant som ekonomiska markvärden, så bör man vara mycket säker på att villkoren som ska uppfyllas för att få certifikatet, som att man håller sig under vissa halter av metaller, verkligen är relevanta. Här behövs sannolikt en modell som väger samman metallhalterna med bland annat organisk halt och andra parametrar som påverkar utlakning och biotillgänglighet hos metallerna. Området har beforskats i många år och denna forskning behöver inventeras innan beslut fattas i denna fråga.

## Bilaga 4

Länsstyrelsen anser att bilaga 4 även behöver hänvisa särskilt till grundvattendirektivet (2006/118/EG), prioämnesdirektivet (2008/105/EG) och dricksvattendirektivet (2020/2184/EU) då genomförandet av dessa direktiv, i lika stor grad som genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG), påverkas av bland annat förorenade markområden.

## Bilaga 5 och 6

Länsstyrelsen ställer sig frågande till varför det i bilaga 5 och bilaga 6 enbart fokuseras på grundvatten och inte ytvatten. Länsstyrelsen anser att även ett ytvattenperspektiv bör lyftas in i bilagorna. Exempelvis lyfts i bilaga 5 punkt 2 d restriktioner för uttag av grundvatten för dricksvattenändamål, hygienändamål och industrianvändning fram som en riskreducerande åtgärd. Här bör även restriktioner för uttag av ytvatten lyftas in. En stor del av Sveriges vattentäkter är ytvattenförekomster och dessa kan, i lika stor grad som grundvattenförekomster, påverkas av exempelvis förorenade markområden.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av strategen för regional utveckling Mikael Cullberg. I den slutliga handläggningen medverkade chefen för landsbygdsavdelningen Ingrid Guldbrand. I handläggningen i övrigt medverkade länsmiljöingenjören Therese Byström, miljötillsynshandläggaren Lotta Wiik, länsmiljöingenjören Anna-Karin Davidsson, handläggaren regional planering Lena Andersson, naturvårdshandläggaren Anders Bergström, landsbygdsrådgivarna Kristian Jochnick och Fredrik Fredrikson, chefen för miljöjuridiska funktionen Anneli Wejke samt vattenvårdsdirektören Annika Ekvall.

*Beslut om detta yttrande har bekräftats digitalt varför namnunderskrifter saknas.*