



Er ref/dnr:
KN2023/03652

Vårt dnr:
2023/0095

Klimat- och näringslivsdepartementet
Naturmiljöenheten
Kansliråd
Åsa Wisén
08-405 82 48

Stockholm 24 oktober 2023

Yttrande över

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

Naturskyddsföreningens sammanfattning av ställningstagande

1. Belöna jordbrukare för god förvaltning av mark och naturresurser och för tillhandahållande av ekosystemtjänster.
2. Säkerställ en effektiv bedömning av jordhälsan och fokusera på jordmånens biologiska mångfald
3. Låt förorenarna betala, enligt Polluters Pay Principle, PPP
4. Gör hållbara brukningsmetoder för mark obligatoriska
5. A) Säkerställ effektiv sanering av förorenade områden
B) Ta itu med diffusa föroreningar
6. Inför rättsligt bindande skyldighet för medlemsstaterna att uppnå hälsosamma jordar och inkludera bindande mål på medellång och lång sikt.
7. Låt förslaget till bestämmelse om rätt till rättslig prövning kvarstå

Bakgrund

Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget till EU-lagstiftning för jordhälsa, (SML). Jordhälsan i Sverige är på de flesta håll, relativt sett, god. Därför har Sverige allt att vinna på en höjning av lägsta nivån inom EU. Sverige kan och bör förbli en spjutspets inom hållbar förvaltning av jorden som långsiktig resurs för produktion av hälsosamma livsmedel och ekosystemtjänster.

Naturskyddsföreningen anser att ländernas tidigare arbete med att stärka jordhälsa bör tillgodoräknas och ser inte att lagförslagets utformning kommer medföra ett direkt dubbelarbete, vilket framförts som en risk. Senast klargjordes detta av EU den 24 oktober under sessionen "stakeholder consultation on SML".

En god jordhälsa är en förutsättning för en fungerande livsmedelsproduktion och viktiga ekosystemtjänster som bland annat kolinlagring, näringsrecirkulation, rening och reglering av vatten. Ett levande mikroliv i marken är grunden för vår matproduktion och andra viktiga ekosystemtjänster. Detta saknar i dagsläget helt ett lagstadgat skydd. Forskningen om mikrolivet och dess betydelse är i sin linda men växer explosionsartat. Skyddar vi den biologiska mångfalden i marken och dess processer, skyddar vi även oss själva.

Citat från EU:s antagna Markstrategi:

"Alltför få människor vet att det tunna lager som ligger under våra fötter rymmer vår framtid. Marken och den mångfald av organismer som lever i den försör oss med livsmedel, biomassa och fibrer, råvaror, reglerar kretsloppen för vatten, kol och näringsämnen och möjliggör livet på land. Det tar tusentals år att framställa några få centimeter av detta magiska underlag. I marken finns mer än 25 % av all biologisk mångfald på jorden och den utgör grunden till de livsmedelskedjor som föder mänskligheten och den biologiska mångfalden ovanför marken. Detta sårbara lager förväntas kunna föda och filtrera dricksvatten för en global befolkning på nästan 10 miljarder människor 2050."

I dag är 2/3 av EU:s matjordar skadade och utvecklingen går åt fel håll inom EU. Den årliga förstörelsen av jorden i form av erosion, föroreningar, utarmning och förlust av organiskt material är mycket hög. Den överstiger vida kostnaden av att införa ett lagskydd. I EU:s egna beräkningar i Markstrategin sägs bland annat att:

"Kostnaden för att inte agera när det gäller markförstöring, vilket är sex gånger dyrare än att vidta åtgärder i Europa, är inte bara ekonomisk: det skulle inte bara leda till förlorad bördighet, med konsekvenser för den globala livsmedelsförsörjningen, utan även påverka produkternas kvalitet och deras näringsvärde. Att investera i förebyggande och återställande av markförstörelsen är en god idé ur ekonomisk synvinkel. Som EU:s största landbaserade ekosystem försörjer friska marker flera ekonomiska sektorer medan markförstörelsen kostar EU flera tiotals miljarder euro per år."

Förvaltningsmetoder som upprätthåller och förbättrar markhälsan och den biologiska mångfalden förbättrar kostnadseffektiviteten och begränsar de insatsvaror (t.ex. bekämpningsmedel, gödselmedel) som behövs för att upprätthålla avkastningen. Att stoppa och vända den nu pågående markförstörelsen skulle kunna generera upp till 1,2 biljoner euro per år i ekonomiska fördelar världen över." Källa EU:s Markstrategi.

Jorden behöver ett skydd analogt med det som redan finns för luften och vattnet. Arbetet med ett gemensamt lagförslag har pågått i över 20 år, så det är hög tid att få en gemensam lag på plats. Det finns dock några anmärkningsvärda brister i det nuvarande förslaget. Som det ser ut nu kommer förslaget **inte** att göra det möjligt att uppnå hälsosamma jordar i EU senast 2050. Namnändringen av lagstiftningen, från "Soil Health Law" till Soil Monitoring Law, signalerar minskade ambition, vilket är oroväckande. Mot bakgrund av detta uppmanar vi Sverige att överväga följandeställningstagande.

Ställningstagande med förslag och motiv

1) Belöna god markförvaltning och ekosystemtjänster

Artikel 17

REKOMMENDATION

Framtida reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken bör **belöna** jordbrukare för god förvaltning av mark och naturresurser och ekosystemtjänster.

MOTIV

I stället för att se markanvändning och naturrestaurering som konkurrerande, ger denna lag ett utmärkt tillfälle att lyfta fram synergieffekterna av hållbar markanvändning. En ökad jordhälsa är lönsam för hela samhället.

"Odlingsmarkerna och gräsmarkerna i EU tillhandahåller ekosystemtjänster till ett värde av 76 miljarder euro per år: mindre än en tredjedel kommer från odlingen av grödor, medan resten kommer från andra ekosystemtjänster." Källa EU:s Markstrategi.

2) Säkerställa en effektiv bedömning av jordhälsa och fokusera på markens biologiska mångfald

Artiklarna 4, 6, 7, 8, 9 och bilaga I

REKOMMENDATION

Införa indikatorer för att mäta mikrolivet i jorden.

MOTIV

I liggande förslag saknas indikatorer för mikrolivets hälsa, alltså den biologiska mångfalden i jordmånen. I förslaget beskrivs en rad indikatorer som måste uppfyllas för att marken skall anses vara i gott skick. Dessa är indelade i tre kategorier: A med kriterier för frisk jord fastställda på EU-nivå. B med kriterier fastställda på medlemsstatsnivå och C utan kriterier.

Markens biologiska mångfald omfattas för närvarande av del C i bilaga I), vilket innebär att medlemsstaterna inte är skyldiga att beakta den vid bedömningen av markens hälsotillstånd. Dessutom definieras biologisk mångfald i marken genom en indikator som inte överensstämmer med de senaste vetenskapliga rönen och som ger en ofullständig bild av mikrolivet. De senaste 5-10 åren har forskningen exploderat i att förstå mikrolivet i marken. Det visar sig att mikrolivet har större betydelse för grödornas näringsupptagning, näringsrecirkulering, vattenhållande förmåga och bildande av mullhalt än var man tidigare trott.

Exempel från Peter Einarsson, forskare på SLU:

- På flera områden har nya resultat helt vänt upp och ned på sedan länge etablerade antaganden, bland annat när det gäller hur organiskt material lagras in och stabiliseras i marken, och hur växterna direkt kan använda olika organiska molekyler som näring. Det har också blivit allt tydligare att jordbruket med ökande industrialisering blivit sämre på att utnyttja de här ekosystemprocesserna, och inte sällan direkt motverkar dem."

- Med DNA-analys kan man kartlägga vilka arter eller grupper av mikrober som finns i ett jordprov (metagenomik). Andra analysmetoder ger detaljerad information om vilka ämnen som utsöndras från jordmikrobernas näringsomsättning (metabolik). Under utveckling är också metoder för att mäta flöden av olika substanser i fält med miniatyrprober som påverkar miljön minimalt (mikrodialys).
- En förändring av mikrolivet ger inte alltid utslag i minskat individantal eller artantal, men det har visat sig att viktiga ekosystemfunktioner ändå kan vara nedsatta trots detta. En färsk studie jämförde 16 olika odlingssystem från ogödslad betad gräsmark till odling av ettåriga grödor med konstgödsel och kemisk bekämpning, och fann att både komplexiteten och den interna kommunikationen i mikrosamhällena minskade i takt med att kemi- och bearbetningsintensiteten ökade – trots att artantalet var oförändrat.

3) Låt förorenarna betala

Ny artikel & Artikel 15

REKOMMENDATION

Lagen bör säkerställa att stora industriaktörer, vars verksamhet försämrar marken, hålls ansvariga och bidrar ekonomiskt till övervakningen och återställandet av jordhälsan. Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara att införa ett system för utökat producentansvar (EPR). EPR är en strategi som innebär att ansvaret för att hantera en produkts hela livscykel läggs på producenten snarare än på konsumenten eller skattebetalaren. Ett sådant system främjar inte bara ansvarsskyldighet utan kan också fungera som en ytterligare finansieringskälla för medlemsstaterna.

Dessutom bör ansvaret för att sanera förorenade områden i lagen tydligt tilldelas förorenarna av dessa områden. Det bör uttryckligen anges att de behöriga myndigheterna har till uppgift att identifiera den enhet som är ansvarig för markföroreningen. De måste se till att denna enhet täcker kostnaderna för riskminskningsåtgärderna, oavsett om föroreningen inträffade inom ett lagligt giltigt tillstånd. Dessutom bör lagförslaget innehålla en bestämmelse om obligatoriska finansiella garantier, i likhet med artikel 14 i direktivet om utvinningsavfall (2004/35/EG).

MOTIV

Det införs inga mekanismer i lagförslaget som på ett effektivt sätt skulle genomdriva principen förorenaren betalar (PPP) för markföroreningar. Det görs inga försök att fylla de luckor som lämnas av miljöansvarsdirektivet (ELD). I direktivet säkerställs att miljöskador åtgärdas genom att förorenaren åläggs ansvar, men undantag görs för fall där miljöskador har orsakats inom utsläppsgränserna för ett lagligt giltigt tillstånd och inga ekonomiska garantier ställs.

4) Gör hållbara bruksmetoder för mark obligatoriska

Artikel 10 & Bilaga III

REKOMMENDATION

Lagen bör betona att den allmänna förteckningen över gemensamma principer i bilaga III, är ett absolut minimum när det gäller hållbara bruksmetoder.

MOTIV

I lagförslaget fastställs en uppsättning principer för hållbara brukningsmetoder som medlemsstaterna måste omsätta i konkret praxis. Förslaget innehåller dock ingen minimiuppsättning av metoder som måste följas, och det förbjuder inte heller särskilt skadliga metoder.

Principerna är dessutom på en lägre ambitionsnivå än den som många svenska lantbrukare redan befinner sig på. Höjda ambitioner på EU-nivå skulle alltså inte drabba de svenska lantbrukare som redan vidtagit grundläggande åtgärder för god markhälsa, utan snarare skapa mer likartade konkurrensförutsättningar inom EU till förmån för svenskt lantbruk.

5a) Säkerställa effektiv sanering av förorenade områden

Artikel 12, 13, 14, 15 och 16

REKOMMENDATION

I stället för att fastställa krav som endast utgör ett minimum för att skydda medborgarnas hälsa och miljön mot giftiga föroreningar, bör lagen säkerställa harmonisering mellan medlemsstaterna. Detta kan uppnås genom att man fastställer obligatoriska EU-omfattande tröskelvärden för en förteckning över viktiga förorenande ämnen, vars överskridande skulle kräva omedelbara åtgärder från medlemsstaternas sida. De bör uppdateras regelbundet och kompletteras på medlemsstatsnivå med särskilda föroreningar som identifieras av medlemsstaterna

MOTIV

Det föreslagna direktivet tar ett steg i rätt riktning genom att kräva att medlemsstaterna skall identifiera alla potentiellt förorenade områden inom en viss tidsram och genom att inkludera ett register över förorenade områden. Här ligger Sverige långt framme. Artiklarna ger dock medlemsstaterna betydande flexibilitet, särskilt när det gäller tidsfrister, innehåll, form och prioritering av markundersökningar.

5b) Ta itu med problemet med diffusa föroreningar

Ny artikel

REKOMMENDATION

Lagförslaget bör innehålla en förteckning över viktiga föroreningar med tröskelvärden för vilka övervakning är obligatorisk och som bör ingå i bedömningen av jordhälsan. Listan ska omfatta kemikalier och faroklasser som identifierats som ekotoxiska, hormonstörande, långlivade, bioackumulerande, mobila och toxiska enligt någon av EU:s förordningar.

Förutom tungmetaller bör denna förteckning omfatta åtminstone aktiva substanser från en prioriteringslista över bekämpningsmedel, mikroplaster, PFAS, veterinärmedicinska produkter och läkemedel.

MOTIV

Det är positivt att bilaga I) till förslaget innehåller koncentrationen av tungmetaller i marken som en indikator för markförorening vid bedömning av markens hälsotillstånd. Dessutom måste medlemsstaterna upprätta en förteckning över organiska föroreningar som skall övervakas.

6) Rättsligt bindande skyldighet för medlemsstaterna att uppnå hälsosamma jordar. Inkludera bindande mål på medellång och lång sikt.

Artikel 1

REKOMMENDATION

Lagen bör innehålla en tydlig rättsligt bindande skyldighet för medlemsstaterna att uppnå hälsosamma jordar senast 2050, tillsammans med delmål för 2030 och 2040.

MOTIV

I lagförslaget fastställs övergripande mål för att kontinuerligt förbättra jordhälsan i syfte att uppnå friska jordar senast 2050. Det ålägger inte medlemsstaterna någon skyldighet att uppnå 2050-målet och fastställer inte heller några andra delmål.

Ny artikel

REKOMMENDATION

Inkludera bindande mål på medellång och lång sikt för prioriterade frågor, som exempelvis att återställa markens biologiska mångfald, öka humusupbyggnaden i jordbruksmark, stoppa erosion, minska kompakteringen, minska bekämpningsmedelsrester, tungmetaller, läkemedelsrester, organiska och oorganiska miljögifter och rester som exempelvis PFAS, i marken och minska markexploatering till noll nettolanduttag till 2050. Lagen bör också hänvisa till det torvmarksrelaterade restaureringsmålet som fortfarande ska överenskommas i Nature Restoration Law som en baslinje och ställa ytterligare krav på restaurering och skydd av torvmark.

MOTIV

Förutom avsaknaden av rättsligt bindande tidsbundna mål innehåller lagförslaget inga mål för prioriterade frågor såsom återställande av markens biologiska mångfald. Sådana mål är nödvändiga verktyg för att mäta framstegen och ställa medlems-stater som inte uppfyller sina åtaganden till svars.

7) Förslaget till bestämmelse om rätt till rättslig prövning måste kvarstå

REKOMMENDATION

Direktivet bör innehålla bestämmelser om rätt till rättslig prövning. Den föreslagna artikel 22 innehåller bestämmelser om rätt till rättslig prövning och bör lämnas kvar oförändrad.

MOTIV

Vid ett flertal tillfällen det senaste decenniet har förslag på ny lagstiftning på miljöområdet presenterats av Kommissionen med bestämmelser om rätt till rättslig prövning. Dessa bestämmelser har sedan i förhandlingar mellan de lagstiftande institutionerna tagits bort. Samtidigt har EU-domstolens praxis på området utvecklats och sambandet mellan artikel 19 TEU, artikel 9 Århuskonventionen och artikel 47 i rättighetsstadgan konkretiserats. Föreningen gör bedömningen att även om artikeln skulle försvinna i det fortsatta lagstiftningsarbetet så kommer en rätt till rättslig prövning att föreligga i fråga om de skyldigheter som direktivet ålägger medlemsstaterna för att uppnå direktivets miljömål.

Utan en explicit bestämmelse kommer rätten till rättslig prövning dock inte vara tydlig för den berörda allmänhet som inte till fullo är införstådd med sina rättigheter enligt fördragen och stadgan och de kan därför lida rättsförlust.

Föreningen vill redan nu uppmärksamma regeringen på att det kan komma att krävas ändringar i nationell rätt för att säkerställa tillgången till rättslig prövning. I slutligt beslut den 30 maj 2023 i mål P 1395–23 fann Mark- och miljööverdomstolen att en förening som har till syfte att värna jordbruksmark inte är en miljöförening i vare sig miljöbalkens eller Århuskonventionens mening. Beslutet har överklagats till Högsta domstolen. Om Mark- och miljööverdomstolens beslut står fast befarar föreningen att det kan innebära problem för genomförandet av den remitterade lagstiftningen. Denna bedömning gör föreningen oavsett om artikel 22 i förslaget kvarstår eller stryks.

Detta remissvar har utarbetats av Evalena Skalstad, sakkunnig vid avdelningen odlingslandskap med hjälp av EEB och Pim Bendt, enhetschef för avdelningen odlingslandskap och gruvor, Josia Hort, jurist, David Erlandsson, EU strateg och Cecilia Hedfors, sakkunnig miljögifter på Naturskyddsföreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Louise Karlberg
Avdelningschef, Skog och jordbruk

Evalena Skalstad
Sakkunnig Odlingslandskap