



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-10-26

Ärendenummer
NV-05407-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens (KN2023/03652)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket välkomnar EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens. Naturvårdsverket anser att direktivets fokus på markskydd och markhälsa är positivt och instämmer i kommissionens bedömning att bristande markhälsa är ett gränsöverskridande problem. Direktivet bedöms dock kunna innebära vissa ökade kostnader för Sverige och Naturvårdsverket ser skäl för Sverige att ifrågasätta vissa delar av förslaget.

Skäl

Inledning

Naturvårdsverket har till Regeringskansliet den 6 oktober 2023 redovisat en fördjupad analys (NV-04861-23) av möjliga konsekvenser av EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens. Naturvårdsverket kommenterade direktivförslagets artiklar och annex, och lämnade kostnadsuppskattningar för de kostnadsdrivande delarna i förslaget.

I detta yttrande redovisas övergripande de viktigaste slutsatserna från den fördjupade analysen, samt en kompletterande bedömning om vilka delar av direktivförslaget som Naturvårdsverket, baserat på den fördjupade analysen, ser som särskilt angelägna, respektive vilka delar som kan ifrågasättas.

Naturvårdsverkets övergripande bedömning

Direktivförslaget inriktar sig framför allt på övervakning och hållbara förvaltningsmetoder. Förslaget är i sin nuvarande utformning mindre omfattande än väntat, eftersom det inte omfattar åtgärder eller åtgärdsprogram för att återställa markhälsa. Naturvårdsverket bedömer att flera av de byggstenar som beskrivs i lagförslaget har motsvarigheter i det svenska systemet redan idag. I vissa delar kan dock tillägg och justeringar behövas som delvis kan bli omfattande, i synnerhet vad gäller markövervakning. Implementering och förvaltning av direktivet, om det träder i kraft, kommer även att innebära behov av en förvaltningsstruktur för markdistrikten samt nationell samordning och vägledning.

Delar av förslaget som är särskilt angelägna

Frisk mark är en förutsättning för livet på land, såväl ovan som under mark. Marken utgör basen för produktion av livsmedel, biomassa, fibrer och råvaror, och står för reglering av kretslopp för vatten, kol och näringsämnen. Omkring 25 procent av den biologiska mångfalden på jorden återfinns i marken, som även står för 75 procent av det landbaserade kolförrådet. Det tar tusentals år för några centimeter matjord att bildas. Underlagsrapporter från EU¹ visar att 60–70 procent av marken i Europa är i dåligt skick. Naturvårdsverket anser därför att ett ökat fokus på skydd av marken och dess ekosystemtjänster är av stor vikt.

Av särskilt stort värde är byggstenar som hanterar ett ökat fokus på förorenad mark, markövervakning och hållbar markförvaltning. Sverige ligger förhållandevis långt framme inom dessa områden och har väl utvecklade system som kan byggas på vid ett eventuellt införande av markdirektivet. Naturvårdsverket ser därför att Sveriges insats inom detta område kan bli relativt sett begränsat, och att andra länder behöver göra större insatser, något som totalt sett gynnar Europas miljö och de gränsöverskridande aspekterna av att skydda markresursen.

Naturvårdsverket anser att det är positivt att det i de metoder för hållbar markförvaltning som medlemsstaterna ska ta fram ingår att ta hänsyn till tillförsel av ämnen som kan skada människors hälsa eller miljön eller försämra markhälsan. Naturvårdsverket noterar att det här finns kopplingar till spridning av slam, tillförsel av kadmium via gödselmedel och användning av växtskyddsmedel. Naturvårdsverket anser att det i sammanhanget är viktigt att det tydligt kopplar till annan lagstiftning, planer och program. I det fortsatta arbetet med utformningen av direktivet är det särskilt viktigt att följa revideringen av relevanta regelverk som slamdirektivet och förhandlingarna av naturrestaureringsförordningen och förordningen om hållbar användning av växtskyddsmedel och ta hänsyn till befintlig EU-lagstiftning såsom gödselmedelsförordningen.

Delar av förslaget som kan ifrågasättas

Direktivförslaget anges täcka all mark och all markanvändning. Naturvårdsverket gör emellertid bedömningen att kommissionens konsekvensbeskrivning inte till fullo tar hänsyn till de varierande förhållandena i Europa, bland annat Sveriges särskilda förutsättningar med stora ytor av skog och fjäll. I synnerhet bedöms vissa av de deskriptorer som beskrivs i lagförslaget vara mindre relevanta för svenska förhållanden. Naturvårdsverket anser därutöver att kravet att övervaka alla angivna deskriptorer för alla marktyper inte är ändamålsenligt, i synnerhet i områden där hot mot markhälsan saknas. Andra delar som bedöms kunna bli problematiska i förhållande till det svenska miljöarbetet gäller hur kommissionen beskriver kraven på stickprovsmetodik och övervakningsfrekvens.

Naturvårdsverket noterar att förslaget till definition av markförorening inte innehåller något uttryckligt undantag för naturligt höga bakgrundsnivåer av naturligt förekommande ämnen. Det är även otydligt hur historiska långväga diffusa nedfall av förorenande ämnen ska hanteras. Naturvårdsverket anser att förslaget behöver förtydligas i detta avseende och att undantag eventuellt kan behövas.

¹ Soil Health and Food Mission Board (2020): Genom att vårda marken vårdar vi livet

Kommissionen beskriver i underlaget att en utvärdering av medlemsstaternas rapportering om markhälsa kommer att göras, följt av en revidering av direktivet, inom sex år efter dess ikraftträdande. Revideringen kan komma att innehålla mål avseende återställande av markhälsa och krav på åtgärdsprogram. Innan mer information finns om sådana eventuella krav kan konsekvenserna därav inte bedömas, något som upplevs som en svårighet vid det aktuella yttrandet.

Eventuella krav på mer än ett markdistrikt för Sverige inger stor oro för kostnadsdrivande administration och förvaltning. Så långt möjligt bör därför medlemsstaterna själva avgöra antalet markdistrikt. Erfarenheter från implementeringen av ramdirektivet för vatten talar starkt för en svensk förvaltningsorganisation som bygger på ett samlat nationellt samordningsansvar och ett delegerat genomförandeansvar som bygger på ordinarie länsstyrelseorganisation med vid varje tidpunkt gällande länsindelning.

Konsekvenser av EU-kommissionens förslag

Miljöövervakning

Sverige har en med europeiska mått jämförelsevis väl utbyggd markövervakning, framför allt på skogssidan. För att uppfylla kraven i direktivet behöver övervakningen utvidgas för att omfatta fler parametrar och provpunkter. Naturvårdsverket bedömer att den utökade markövervakningen kan medföra en extra kostnad på cirka 5 miljoner kronor årligen. Därtill tillkommer kostnader för nationell provtagning och analys av organiska ämnen, som enligt Naturvårdsverkets översiktliga beräkningar uppgår till cirka 2–20 miljoner kronor per år. Det stora intervallet i uppskattningen grundar sig i otydlighet i hur omfattande provtagningsprogrammet för organiska ämnen behöver vara. Ytterligare kostnader kan tillkomma om delar av förslaget förtydligas eller förändras.

Hantering av förorenade områden

Det svenska systemet för hantering av förorenade områden, såväl avseende identifiering, inventering och registrerings som riskbaserat angreppssätt, stämmer relativt väl överens med direktivförslagets skrivelser. Naturvårdsverket bedömer att det svenska registret för förorenade områden ("EBH-stödet") kommer att behöva anpassas. Kraven på undersökningar och riskbedömningar av potentiellt förorenade respektive förorenade områden kan, om direktivet tolkas strikt, innebära att förorenade områden behöver hanteras i snabbare takt. Åtgärdande av sådana områden ingår dock redan i det svenska långsiktiga målet för giftfri miljö, och kan ses som en tidigareläggning av dessa kostnader.

Hållbara förvaltningsmetoder

Naturvårdsverket gör bedömningen att Sverige kan behöva förstärka myndigheternas rådgivningsinsatser avseende hållbara förvaltningsmetoder. Frågan är även hur hållbara metoder ska finansieras när avkastningen ligger långt i framtiden. Naturvårdsverket anser att frågan om hållbara förvaltningsmetoder framför allt faller under andra myndigheters ansvarsområden, huvudsakligen Skogsstyrelsen och Jordbruksverket.

Naturvårdsverkets roll och resursbehov

Naturvårdsverket bör ha en central samordnande roll vid såväl implementering som utförandefas om direktivet träder i kraft, eftersom myndigheten redan inom

ramarna för det svenska miljöarbetet har en stor del av ansvaret för bland annat nationell samordning av miljöövervakning, bidrag och vägledning för förorenade områden, miljömålsansvar för flera miljökvalitetsmål och klimatrapporering. Kostnaderna på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1) bedöms då öka med 8 tjänster per år, motsvarande cirka åtta miljoner kr per år.

Svenska miljömålen

Att skydda markens kapacitet att leverera viktiga ekosystemtjänster för framtida generationer i enlighet med direktivförslagets ambitioner ligger i linje med de svenska miljömålen. Beroende på vilka kriterier, gränsvärden och försiktighetsmått som kommer att följa av direktivet kan verksamhetsutövare som återvinner avfall för att användas i anläggningsändamål eller använder återvunnet avfall på mark påverkas.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetscheferna Kerstin Åstrand och Annika Ryegård samt handläggarna Åsa Valley och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

kn.nm@regeringskansliet.se