

Datum
2023-10-26

Diarienummer
5.0-2307-0911

Ert datum
2023-07-06

Er beteckning
KN2023/03652

Vår referens
Sofie Hermansson

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

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

Statens geotekniska institut (SGI) har av regeringen tillställts EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens för yttrande. Nedan lämnar vi våra synpunkter på förslaget.

Samlad bedömning

SGI är i grunden positivt till att införa ett system för att säkra god markhälsa på EU-nivå.

SGI:s bedömning är att förslaget inte i nämnvärd omfattning kommer att påverka prioriteringar och kostnadseffektivitet vad gäller hållbart byggande och miljöanpassad samhällsutveckling, sett ur ett geotekniskt perspektiv. Det kan dock ifrågasättas om de åtgärder som föreslås är motiverade och resurseffektiva. Detta då endast 5 % av Sveriges yta bedöms som ohälsosam i jämförelse med 60-70 % av ytan på EU-nivå. Uppskattningen är dock baserad på begränsad mängd data och information, vilket gör den osäker¹ och det ska betonas att det är viktigt att också behålla god markhälsa som redan finns.

Givet att den takt- och ambitionsökning som återspeglas i direktivet genomförs när det gäller förorenade områden, kommer förslaget att bidra till att förutsättningarna att nå miljömålen god bebyggd miljö och giftfri miljö ökar. Framför allt miljömålet giftfri miljö kommer att gynnas av tuffare krav på inventeringar och riskbedömningar samt vid behov åtgärder.

SGI bedömer att direktivet är genomförbart för svensk del vad gäller förslagen till övervakning, bedömning och förvaltning av markhälsan. Vi ser det som en brist att inte påverkan på markhälsan av ras, skred och stranderosion är integrerat i direktivet och beaktas i förslagen om övervakning och hållbar förvaltning av marken. Vi förutser oavsett detta en viss ökad efterfrågan på geoteknisk kompetens kring markhälsofrågorna som förstärks av de ökade riskerna för ras, skred, erosion och översvämning i ett klimat i förändring.

Vi anser också att Sverige har goda förutsättningar när det gäller arbetet med förorenade områden, men att direktivet innebär en tydlig ambitionsökning. Vi ser att resursbehovet kommer att öka framför allt när det gäller riskbedömning av förorenade områden, forskning och kunskapsuppbyggnad samt inventering av potentiellt förorenade områden. För att klara av den ökade ambitionsnivån är det avgörande att kommunerna blir mer aktiva än vad idag är fallet, särskilt när det gäller tillsyn över förorenade områden och åtaganden om huvudmannaskap.

SGI har identifierat flera delar i förslaget som är oklara och som kräver förtydliganden. Den mest väsentliga oklarheten är osäkerheten i skalan av övervakning som innebär att konsekvenserna är svåra att överblicka. Förslaget är omfattande sett till kraven på uppbyggnad av program för övervakning,

¹ Annex 12, Impact assessment report, del 4, sidorna 690 och 934.

bedömning och rapportering som underlag för en hållbar förvaltning av markhälsan. Sannolikt krävs en indelning i områden och val av representativa provtagningspunkter på en hög ambitionsnivå och till relativt stora kostnader. Samtidigt finns en oklarhet kring vad som i slutänden ska uppnås.

Oklarheter och behov av förtydliganden

Förslaget är i vissa delar oklart och behöver därför förtydligas. Den viktigaste oklarheten, enligt SGI, är vilken skala som avses i olika sammanhang och där konsekvenserna av direktivet, beroende på osäkerheter kring skalan, är svåra att överblicka. Sverige ska exempelvis, som minst, införa tre markdistrikt i enlighet med artikel 4, första punkten. Samtidigt kräver förslaget att homogenitet eftersträvas vad gäller marktyp, klimatförhållanden, miljözoner och markanvändning. Faktorer som kan skilja sig stort åt i ett så avlångt och till arealen förhållandevis stort land som Sverige. Det anser vi gör det svårt att i nuläget uppskatta antalet markdistrikt som är lämpligt för svensk del. Vi saknar även topografi som en faktor att ta hänsyn till, eftersom topografin är viktig när det gäller ras, skred och erosion.

Enligt SGI:s uppfattning är det problematiskt att införa olika parallella regelsystem för mark, vatten, luft och så vidare. Detta eftersom sådana system medför risk för överlappningar, splittrad och svåröverskådlig lagstiftning samt gränsdragningsproblem mellan olika regleringar. När det gäller det aktuella förslaget kan vi till exempel se att regleringen av arbetet med förorenade områden måste kopplas ihop med såväl grundvattendirektivet som vattendirektivet och miljöansvarsdirektivet genom kraven i miljöbalken och då särskilt ansvarsreglerna i 10 kap. miljöbalken. Vi konstaterar vidare att föroreningar i berg, yt- och grundvatten samt sediment inte hanteras inom ramen för det föreslagna direktivet, vilket skiljer sig från dagens svenska arbetssätt där samtliga dessa föroreningar hanteras i arbetet med förorenade områden. Det är viktigt att en svensk implementering tar hänsyn till detta i syfte att säkerställa att det svenska arbetet med förorenade områden inte försvåras.

I artikel 9, punkt 5, regleras införandet av ett system med frivilliga certifikat för god markhälsa. Även här finns det otydligheter vad gäller vad som ska omfattas. Är det till exempel endast näringsfastigheter som ska vara föremål för certifikat eller är detta något som ska kunna utfärdas även för privatbostadsfastigheter. Det behöver övervägas vad som ska ingå i dessa certifikat för god markhälsa, vilken myndighet som ska ansvara för systemet och hur information ska hämtas från olika register på ett tekniskt och juridiskt bra sätt.

I Sverige har drygt 85 000 områden identifierats som potentiellt förorenade och registrerats i det så kallade EBH-stödet. Direktivet kräver enligt artikel 14, första punkten, att alla potentiellt förorenade områden genomgår inventering (soil investigation). Om det innebär att samtliga 85 000 potentiellt förorenade områden i Sverige måste gå vidare till inventeringsfasen är det en påtaglig ambitionsökning vi står inför. Konsekvenserna av detta är svåra att bedöma, eftersom det är upp till varje medlemsland att bestämma reglerna för inventeringen när det gäller tidsfrister, innehåll, form och prioriteringar. Enligt SGI:s uppfattning är det viktigt att bygga vidare på dagens svenska system där områden med högst risk för negativ påverkan på hälsa och miljö prioriteras för vidare undersökningar och åtgärder. Om inte, riskerar vi att arbete utförs utan ökad nytta till högre kostnader.

Hållbart markbyggande och klimatanpassning

SGI:s bedömning är att förslaget inte i nämnvärd omfattning kommer att påverka prioriteringar och kostnadseffektivitet vad gäller hållbart byggande och miljöanpassad samhällsutveckling, sett ur ett geotekniskt perspektiv. Detta framför allt grundat på att förslaget i princip inte innehåller några geotekniska aspekter.

Konsekvenserna av hårdgörande av mark är mer omfattande än vad som framgår av förslaget till direktiv. Till konsekvenserna hör förlust av biologisk mångfald, förlust av ekosystemtjänster, minskat upptag av koldioxid, förlust av infiltrationsytor och negativ inverkan på folkhälsan. Detta hade behövt tas i större beaktande vid framtagande av förslaget. Vi anser exempelvis att förslaget på deskriptorer (parametrar) med mera i artikel 7 och Annex 1 och 2 bör kompletteras med parametrar för geotekniska egenskaper som är väsentliga för att bedöma risker för ras, skred och erosion.

Just riskerna för stranderosion är omfattande i Sverige och de förväntas öka med ett förändrat klimat, vilket behöver beaktas när det gäller hållbar markanvändning och markhälsa i Sverige. En ökad erosion i vattendrag kan leda till en ökad risk för ras och skred. Naturbaserade lösningar som kan bidra med ekosystemtjänster och andra nyttor är en viktig klimatanpassningsåtgärd vilket bör tydliggöras i förslaget, se Annex 2, del B.

Förorenade områden

Över lag har Sverige förutsättningar att klara identifiering, inventering och efterbehandling av förorenade områden i enlighet med förslaget. Inte minst eftersom förslaget stämmer tämligen väl överens med hur Sverige arbetar idag och då Sverige har lång erfarenhet av detta stegvisa och riskbaserade arbetssätt.

Vi har dock ett mycket stort antal konstaterat och potentiellt förorenade områden, vilket kräver en rejäl taktökning och effektivitetshöjning om Sverige ska kunna nå upp till de krav som följer av det föreslagna direktivet. Det vill säga att minska markföroreningarna till nivåer som inte anses vara skadliga för människors hälsa och miljön till år 2050. Förslaget kan innebära att regeringen behöver överväga om myndighetsarbetet med förorenade områden ska organiseras om, om lagstiftningen ska förändras i syfte att bättre spegla de krav som finns på EU-nivå och vad som kan göras för att öka takten i det svenska arbetet med förorenade områden. Enligt vår uppfattning är det också avgörande för en framgångsrik taktökning att kommunerna i större utsträckning än idag tar ansvar för sitt uppdrag som tillsynsmyndighet över en stor del av de förorenade områdena. Kommunerna måste också stimuleras att ta sitt huvudmannansvar i långt fler projekt än idag, om en taktökning ska kunna uppnås.

I förslaget ingår krav på registrering av potentiellt och konstaterat förorenade områden. Ett sådant register finns redan i Sverige, men enligt vår bedömning kommer det att krävas en omfattande arbetsinsats för att göra registret så ändamålsenligt som möjligt och helst anpassa det för behandling av data på ett sätt som idag inte är möjligt. Till att börja med bör, med direktivet som grund, regeringen besluta om en juridisk grund för registret i syfte att undvika dagens juridiska osäkerheter. Det bör förslagsvis också utredas huruvida registret bör kopplas ihop med fastighetsregistret, som förs av Lantmäteriet. En utredning som också bör omfatta den grunddatadomen som Lantmäteriet ansvarar för när det gäller geografisk fastighetsinformation och hur den kan koppla till den portal som kommissionen enligt artikel 6, sjätte punkten ska etablera.

Artikel 15, tredje punkten, kräver att varje förorenat område riskbedöms platsspecifikt av ansvarig myndighet. Detta är inte i linje med hur arbetet bedrivs i Sverige idag, där i stället problemägaren

svarar för riskbedömningen och identifierar behovet av riskreduktion. Vilket normalt sker med stöd av upphandlad konsult och utifrån principen om att förorenaren betalar. Tillsynsmyndigheten granskar sedan utfört arbete och kan vid behov ta hjälp av SGI för en expertgranskning. SGI anser att artikel 15 bör få en annan formulering så att det blir upp till respektive medlemsstat att avgöra hur arbetet med riskbedömningar ska organiseras och kvalitetssäkras.

Oavsett hur arbetet med riskbedömningar kommer att organiseras och kvalitetssäkras kommer behovet av expertstöd att öka kraftigt, vilket också kommer att innebära ökade krav på SGI att bidra med vägledning och metodstöd. Detta i och med att antalet objekt som behöver riskbedömas kommer att öka kraftigt om direktivet antas.

I det fall en ansvarig myndighet ska pekas ut för att genomföra eller låta genomföra riskbedömningar av förorenade områden faller detta inom SGI:s kompetensområde, men uppgiften förutsätter en väsentlig resursförstärkning. Det är dock oklart vilka objekt detta skulle komma att avse och för det fall även privatfinansierade objekt är aktuella, hur principen om att förorenaren betalar ska kunna upprätthållas. Oavsett alternativ kommer detta att för SGI:s del medföra ett behov av utökad personalstyrka och därmed en utökad budget. Sett ur ett nationellt perspektiv skulle det dock sannolikt spara medel och effektivisera arbetet samtidigt som kvaliteten torde bli jämnare. Detta bland annat för att kompetens kan byggas och utvecklas centralt samtidigt som kunskapsöverföring och kunskapsåterföring underlättas. Detta samtidigt som man undviker att statliga bidrag, som idag, måste hanteras i flera led.

Givet att den takt- och ambitionsökning som återspeglas i direktivet genomförs när det gäller förorenade områden, kommer förslaget att bidra till att förutsättningarna att nå miljömålen god bebyggd miljö och giftfri miljö ökar. Framför allt miljömålet giftfri miljö kommer att gynnas av tuffare krav på inventeringar och riskbedömningar samt vid behov åtgärder.

Konkurrens och innovation

SGI delar uppfattningen att kostnaderna för att undersöka och åtgärda förorenade områden kan variera stort mellan olika medlemsstater.² Det faktum att förslaget inte integrerar ansvarsfrågan – den framgår i stället av miljöansvarsdirektivet på EU-nivå och 10 kap. miljöbalken i svensk rätt – gör att det för svensk del sannolikt inte kommer att bli någon större skillnad. Det som är positivt är dock att förslaget kan leda till en höjd miniminivå för att undersöka och åtgärda förorenade områden inom EU, vilket kan bidra till en förbättrad konkurrenssituation för ansvariga, svenska företag. SGI:s bedömning är att om regeringen önskar en förbättrad konkurrenssituation för svenska företag, behöver de nationella reglerna om ansvar för förorenade områden ses över och då framför allt 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

Av EU-kommissionens konsekvensbeskrivning framgår vidare att innovationskapaciteten kommer att öka i och med det lagda förslaget.³ SGI delar denna bedömning och ser gärna att svenska företag, som historiskt är kända för innovation och teknikutveckling, tar del av detta. Inom ämnesområdet förorenade områden pågår en rad forskningsprojekt, till exempel inom ramen för SGI:s program för teknikutveckling och forskning inom förorenade områden, där Sverige borde satsa på ökad kommersialisering av forskningsresultaten i syfte att gynna svensk företagsamhet.

² Annex 13, Impact Assessment report, del 5, sidan 970.

³ Annex 13, Impact Assessment report, del 5, sidan 970.

SGI:s verksamhet

SGI bedömer att det föreslagna direktivet om markövervakning och resiliens är genomförbart för svensk del. Vad gäller direktivets förslag till övervakning, bedömning och förvaltning av markhälsan omfattas SGI:s verksamhet inom hållbart markbyggande och miljöanpassad samhällsutveckling inte i någon större omfattning, såvitt det nu går att bedöma. SGI använder redan översiktligt kartmaterial från andra myndigheter och för att kunna avgöra markhälsan behövs information och samarbeten mellan myndigheter även i fortsättningen. Vi förutser dock en viss ökad efterfrågan på geoteknisk kompetens. Särskilt SGI:s stöd och vägledning till kommuner och länsstyrelser i geotekniska säkerhetsfrågor i planering och byggande kan komma att behöva utvecklas även mot bedömning av påverkan på markhälsan utifrån riskerna för ras, skred och erosion på jordbruksmark, skogsmark och naturmark utanför detaljplanlagda områden. Behovet förstärks av ökade risker för ras, skred, erosion och översvämning i ett klimat i förändring.

SGI ser det som en brist att inte påverkan på markhälsan av ras, skred och stranderosion är integrerat i direktivet och beaktas i förslagen om övervakning och hållbar förvaltning av marken. SGI ser ett fortsatt behov av forskning och utveckling om de geotekniska aspekterna, till exempel nya metoder och innovativa lösningar för att bedöma och bevara markhälsan.

Vi anser också att Sverige har goda förutsättningar när det gäller arbetet med förorenade områden, men att direktivet innebär en ambitionsökning och att det kan vara ett bra tillfälle att se över hur det svenska efterbehandlingsarbetet organiseras och bedrivs, i syfte att effektivisera och förbättra det. Vi ser att resursbehovet kommer att öka framför allt när det gäller riskbedömning av förorenade områden, forskning och kunskapsuppbyggnad samt inventering av potentiellt förorenade områden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Johan Anderberg efter föredragning av miljöjuristen Sofie Hermansson. I ärendets slutliga handläggning har även avdelningscheferna Mikael Stark och Helene Kennedy, forskningschefen David Bendz, forskningsamordnarna Christel Carlsson och Yvonne Ohlsson samt geoteknikern Siw Hedenstedt deltagit.

Detta beslut har godkänts elektroniskt och saknar därför underskrifter.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Johan Anderberg

Sofie Hermansson