

Handläggare

Gustav Sohlenius

Kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kn.nm@regeringskansliet.se

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

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 7 juli 2023 tagit emot ovanstående ärende för remissvar. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU:s sammanfattande inställning

SGU

- Avstyrker att direktivet i sin nuvarande form antas och implementeras i svensk rätt.
- anser att det i vissa områden finns ett behov av att förbättra markhälsan.
- anser att det är mycket viktigt att både definitionen av markhälsa och principer för hållbar markförvaltning beaktar naturliga höga halter av vissa ämnen.
- anser att föreslagna principer för begränsning av markexploatering är bristfälligt övervägda eftersom de inte tar hänsyn till att klimat- och energiomställningen leder till markanspråk vilka är nödvändiga för råvaruutvinning.
- anser att deskriptorerna och parametrarna för markhälsa och provtagningspunkter delvis är bristfälligt övervägda och inte fyller sitt syfte.
- anser att det är av stor vikt att det arbete som Sverige genomförts i förorenade områden kommer vara till nytta.
- anser att förslaget leder till omfattande administration och provtagning samt nyttja av kompetens, vilket i sin tur riskerar att ta resurser från direktivets övergripande syfte att förbättra markhälsa.
- föreslår att föreslagna principer för begränsning av markexploatering förtydligas så att prioritet kan göras församhällsviktiga eller strategiskt viktiga projekt samt att det framgår tydligt att det kan ges företräde till verksamheter där det inte är möjligt med alternativ lokalisering.
- föreslår att förslaget om provtagning och analyser omarbetas så att dels endast de deskriptorer som är relevanta för ett visst område studeras dels att provtagningen fokuserar på områden där dålig markhälsa kan förväntas.
- föreslår att det inte ska ställas krav på att samtliga deskriptorer ska analyseras vid flera tillfällen. I de fall det finns anledning att tro att markhälsan påverkats är det naturligtvis nödvändigt att analysera vissa deskriptorer vid flera tillfällen.

föreslår att definitionerna i förslaget ses över då flera av dem skapar förvirring och osäkerheter över dess användning.

föreslår att lärdom tas från vattenförvaltningen vad avser indelning av markdistrikt och dess förvaltning samt erfarenheter från övervakning och rapportering.

I Regeringskansliets faktapromemoria 2022/23:FPM125 samt i den svenska översättningen av direktivet används termen mark istället för jord. SGU har därför valt att i detta yttrande använda termen mark.

Motivering för SGU:s ställningstaganden framgår nedan.

SGU motivering

EU-kommissionen har lämnat ett förslag på ett direktiv avseende markövervakning och markresiliens. Syftet med direktivet är att uppnå en förbättrad markhälsa inom EU till 2050. SGU delar uppfattningen att det i många geografiska områden finns behov av att vidta åtgärder för förbättrad markhälsa. SGU anser dock att det kommer att vara ytterst svårt att uppnå de uppsatta målen med hjälp av förslaget som det är formulerat idag. Direktivförslaget beskriver hur marken ska övervakas samt hur en anpassning av övervakningssystem till den befintliga LUCAS-övervakningen ska ske. Förslaget innehåller inte en beskrivning av hur resultaten ska användas för att genomföra åtgärder med syfte att förbättra markhälsan eftersom förslag på åtgärder kommer presenteras först efter utvärdering, sex år efter direktivets ikraftträdande. Åtgärder kan utgöras av både frivilliga åtgärder och lagstiftning. Mot bakgrund av att det förslagna direktivet har som mål att uppnå friska marker i hela EU senast 2050 och att eventuella förslag på åtgärder förväntas sex år efter ikraftträdande är det sannolikt att förbättrande åtgärder kommer behöva genomföras under en relativt kort tidsperiod. Därmed är det svårt att se hur måluppfyllelse ska vara möjlig. Dessutom har förslaget brister då det gäller definition av markhälsa vilket gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning direktivets mål överhuvudtaget kan uppfyllas (se nedan under punkt 1).

1) Definition av markhälsa och fastställande av markdistrikt.

I första kapitlet av direktivet fastställs definitionen av markhälsa och andra definitioner som används i direktivet. Dessutom beskrivs hur markdistrikt ska definieras. I förslagets bilaga I finns kriterier för flera av de deskriptorer som används för att definiera markhälsa.; SGU har uppmärksammat att nedanstående begrepp är speciellt bristfälligt definierade i akten;

- Markhälsa- att det här inte tas någon hänsyn till om förmågan vad avser tillhandahålla ekosystemtjänster beror på naturliga förutsättningar eller av människan skapade förutsättningar. Vidare bör det framgå vilka aspekter på markhälsa som inte inkluderats i definitionen. Exempelvis är en andel av Sveriges mark fortfarande påverkad av radioaktivt nedfall (från Tjernobylyolocken), vilket kan påverka människors hälsa negativt.
- Förvaltd mark- Det är otydligt om det finns någon mark som kommer anses vara helt oförvaltd utifrån definitionen av markförvaltningsmetoder.
- Land- Det framgår inte om bedömningen ”täckt av vatten” är tänkt att omfatta områden som endast periodvis täcks av vatten. Det är oklart hur t.ex. svämplansområden ska bedömas. Vidare

är det oklart om, eller hur, avgränsningen av vattenområden kan samordnas med vattenförvaltningen som går under andra direktivkrav.

- Naturlig och Halvnaturlig mark - Det framgår inte tydligt vad som avses med begreppen. Nästan all mark har någon gång påverkats av pågående eller tidigare markanvändning, och all mark är på något sätt påverkad av deposition från atmosfären. Det är därför viktigt att det framgår vad man här avser med begreppet och på vilka sätt dessa två marktyper ska skiljas åt.
- Artificiell mark- här nämns mark som ”arkiv för historiskt kulturarv”, även detta väcker frågan om hur långt tillbaka som bedömning över icke rörd mark ska gå för att marken sak anses helt naturlig.
- Berörd allmänhet- detta är ett uttryck som används frekvent inom miljörätten och finns bl.a. definierat i Århuskonventionen men i förslaget har viss justering skett av den definitionen. Det är oklart om det är en medveten justering.
- Markförorening- det framgår inte hur mark med naturligt höga halter av vissa ämnen ska skiljas från mark där höga halter förorsakats av människan.
- Återställande- förslaget tar upp att förstörd mark ska återställas till gott skick men det finns ingen definition av förstörd mark.
- Det finns ytterligare begrepp som saknar definition, t.ex. markförvaltare.

SGU anser att förslaget måste förtydliga definitionen av förorenad mark så att den bara omfattar mark där höga halter av hälsofarliga ämnen förorsakats av människans aktiviteter. Det är inte tydligt hur det nuvarande förslagens definition av förorenad mark beaktar att de geologiska förhållandena på vissa platser kan leda till höga halter av vissa för hälsan potentiellt skadliga ämnen. Förorenad mark kan följaktligen inte definieras enbart med utgångspunkt från halter av specifika ämnen.

SGU vill påpeka att markhälsa är ett komplext begrepp och att även jordar som är opåverkad av människan kan vara problematiska ur ett hälsoperspektiv. Exempelvis uppvisar delar av den svenska jordbruksmarken höga kadmiumhalter, vilket är en följd av höga halter i berggrunden. Detta kan i sin tur leda till att människor exponeras för kadmium via födan. De geologiska avlagringarna är allt för omfattande till yta och volym för att kunna omfattas av åtgärder så som sanering. Detsamma gäller de områden med s.k. sura sulfatjordar (som ofta används som jordbruksmark) där naturligt sulfidrika jordar bildar extremt sura och metallrika ytvatten. Även om denna process delvis kan vara en effekt av landhöjningen är det främst då grundvattenytan sänks vid dikning som negativ påverkan på vattenmiljön uppstår. SGU anser därför att hälso- och miljörisker som förorsakas av de geologiska förhållandena måste beaktas i direktivet.

Enligt förslaget ska varje medlemsland delas in i markdistrikt som för Sveriges del innebär minst tre. Enligt direktivtexten ska indelningen av distrikt utföras med beaktande av, marktyp (jordmån), klimatförhållanden, miljözon och markanvändning men hänsyn ska även tas till befintliga administrativa enheter. Dessutom ska medlemsländerna sträva efter homogenitet inom varje distrikt med avseende på dessa parametrar. I Sverige saknas visserligen detaljerade jordmånskartor men det finns en korrelation mellan jordart och jordmån. Kartor för jordarter och markanvändning visar att stora delar av det svenska landskapet kännetecknas av en fragmentering där flera jordarter (marktyper) och markanvändningar kan förekomma inom ett litet område. Det är följaktligen inte möjligt att med

utgångspunkt från dessa parametrar dela in landet i ett fåtal homogena distrikt. Däremot kan ett antal generella karaktärsdrag användas för att dela in landet. Exempelvis ger jordarterna inom vissa regioner delvis goda förutsättningar för jordbruk, vilket gör att stora delar av jordbruksmarken finns i områden vilka skulle kunna avgränsas till distrikt. Det är dock viktigt att poängtera att varje sådant distrikt kommer kännetecknas av ett antal vitt skilda marktyper och markanvändningar. Det är inte klargjort hur dessa markdistrikt ska förhålla sig till exempel vattenförvaltningens markdistrikt eller nitratkänsliga områden.

2) Övervakning av markhälsa.

I andra kapitlet behandlas övervakning och bedömning av markhälsan. SGU anser att förslaget generellt inte ger optimala och kostnadseffektiva förutsättningar för identifiering av områden där det behövs åtgärder för att förbättra markhälsan.

Av förslagets underlag framgår att 60 till 70 procent av EU:s markareal kännetecknas av dålig markhälsa. Motsvarande siffra för Sverige är 5 procent, vilket troligen är en för låg andel då det saknas uppgifter för flera av de parametrar som definierar dålig markhälsa. Dessutom är analysen till största delen baserad på tillståndet i jordbruksmark. Exempelvis har man inte beaktat att det i Sverige finns stora arealer dikad torvmark, som avger växthusgaser till atmosfären. Trots att andelen mark med dålig markhälsa sannolikt är högre än 5 procent, bedömer SGU att andelen är betydligt lägre i Sverige än genomsnittet för EU. Med undantag för viss jordbruksmark, är det sannolikt att den mark i Sverige som erhåller klassificeringen dålig markhälsa får detta utifrån värdena på enstaka parametrar.

I bilaga II fastställs metoden för fastställande av provtagningspunkter. Tanken är att provtagningsplatserna utöka det befintliga LUCAS-programmet. Förslaget innebär att all förvaltd mark var femte år ska provtas och analyseras med avseende på ett antal deskriptorer som kan användas för att definiera olika aspekter på markhälsa. Förslaget innebär att behovet av provtagningsplatser bestäms av hur många platser som behövs för att erhålla statistiskt säkerställda data. SGU kan inte bedöma hur många provtagningsplatser som förslaget kommer att omfatta, men med tanke på att marken i Sverige kännetecknas av heterogena förhållanden bedömer SGU att ett mycket stort antal platser kommer behöva provtas. Deskriptorerna är i stor utsträckning anpassade till de problem med markhälsa som är vanliga i områden med jordbruksmark. Sverige utgörs dock enligt SCB endast till 7 procent av sådan mark medan närmare 70 procent utgörs av skogsmark. Det innebär att marken från ett stort antal provtagningspunkter kommer behövas analysera med avseende på deskriptorer som inte är relevanta för markhälsan på just de platserna. Exempelvis är markpackning ett marginellt problem i skogsmark vilket delvis beroende på att jordarterna i skog oftast inte är känsliga för denna process. Andra processer som erosion kan lokalt förekomma på många marktyper men är i de flesta områden ett marginellt problem. I underlagen till förslaget framgår att endast ca 5 procent av Sveriges mark uppskattas kännetecknas av dålig markhälsa. Även om andelen mark med dålig markhälsa sannolikt är något högre implicerar förslaget i praktiken att ett mycket stort antal provtagningspunkter kommer vara belägna på platser med redan god markhälsa.

Av underlagen går det inte att utläsa från vilka djup under markytan som prover kommer att tas men med tanke på analysernas syfte antar SGU att det handlar om prover från ytliga jordlager. Om så är fallet blir det svårt att upptäcka vissa aspekter av markhälsa. SGU vill därför påpeka att det finns vissa jordar med dålig markhälsa som sannolikt inte kommer att upptäckas genom att undersöka de föreslagna deskriptorerna. Ett exempel på detta är sura sulfatjordar vilka delvis kartlagts av SGU (se

även ovan), och som endast kan karaktäriseras med prover från större djup. Dessa sura jordar bildas oftast som en följd av att grundvattenytan sänks artificiellt och betraktas inte som förorenade. Ändå anses de vara den jordmån som är den mest miljöskadliga jord som förekommer i hela världen, och undersökningar visar att dessas sura jordar har en negativt påverkar kustnära vatten längst Norrlandskusten.

Flera av deskriptorerna är i de flesta fall stabila över tid. Det är svårt att se förändringar, analyserade med fem års intervall, från exempelvis kornstorleksanalyser. Förändringar av markens kemiska sammansättning sker mycket långsamt, jämfört med i exempelvis vatten och luft. Det är därför svårt att se hur resultat från analyser mer än undantagsvis ska kunna användas för att bekräfta förändringar. Eftersom förslaget innebär återkommande provtagning och analys kommer det även leda till stora kostnader vad gäller återrapportering. SGU anser därför att merparten av deskriptorerna inte behöver återrapporteras vart femte år utan endast behöver analyseras och återrapporteras vid ett tillfälle. I områden där det idag sker kontaminering kan det dock vara befogat med återkommande analyser. Dessutom kan det vara befogat att använda kompletterande analyser för att bekräfta förändringar i områden där åtgärder med syfte att förbättra markhälsan utförts.

Idag finns geografisk information som på ett delvis detaljerat sätt visar, geologiska förhållanden, topografi och markanvändning i Sverige. Det finns dessutom resultat från ett antal provtagningsprogram där markens kemiska och fysikaliska egenskaper bestämts. SGU anser att befintlig kunskap bör vara en utgångspunkt för att utforma strategier där provtagningen fokuserar på de områden där dålig markhälsa kan förväntas och dessutom är utformad så att de kan användas för att fånga in det problem som kan förväntas i en viss region och därmed endast omfattar de deskriptorer som är relevanta för de studerade problemen. Detta skulle innebära att alla deskriptorer inte behöver analyseras överallt, samt att undersökningar inte kommer behöva utföras i områden där det inte finns problem med markhälsa. SGU delar dock kommissionens uppfattning att de analysmetoder som används måste ge resultat som är jämförbara mellan medlemsländerna. SGU vill här gärna lyfta det arbete med sura sulfatjordar som utförts i samarbete med Finland där en specifik metodik togs fram för att kunna klassificera dessa jordar. Likande arbetssätt skulle kunna tas fram för att geografiskt definiera områden där andra problem med markhälsa förekommer. Med utgångspunkt från ovanstående anser SGU att det föreslagna programmet för provtagning och analys dels är onödigt omfattande och kostsamt, dels missar vissa väsentliga aspekter på markhälsa.

SGU har varit med i arbetet med vattenförvaltningen, då avseende grundvatten, och där upplevt vissa utmaningar vad gäller hur övervakning ska ske, administration förknippad med rapportering samt resursåtgång. En lärdom är att det måste finnas en tydlig ansvarsfördelning för de myndigheter som ska genomföra övervakning. Det är lämpligt om erfarenheter från övervakningen inom vattenförvaltningen kan omhändertas då eventuell övervakning av markhälsa planeras.

Enligt förslaget ska det finnas möjlighet för markägare och markförvaltare att söka en markhälsocertifiering på frivillig basis. Det är lite otydligt vad denna certifiering ska ha som syfte för en markägare och vilken betydelse dessa certifikat kan komma att få för fastighetsmarknaden framöver. Det bör noggrant övervägas om syftet med dem och hur dessa kommer att komplettera den information som samlas in genom övervakningen.

3) Hållbar markförvaltning.

Bedömningar av markhälsa ska användas för att ta fram en hållbar förvaltning av all mark. Nuvarande förslag är dock i stor uträkning fokuserat på förvaltning av jordbruksmark. Med tanke på att direktivet avser all mark anser SGU att förslaget även bör innehålla principer för hållbar förvaltning av all mark. Detta är speciellt viktigt för länder, som Sverige, där endast en liten del av den förvaltade landarealen har egenskaper som gör den lämplig för jordbruksändamål.

I förslagets kapitel 3 ges bestämmelser över en hållbar markförvaltning. Kraven ställs här på att medlemsländerna ska fastställa markförvaltningsmetoder enligt principer i Bilaga III. Då de principer som framgår av Bilaga III är relativt öppna finns här relativt stora möjligheter för ett medlemsland att bestämma metoderna. Dock kan det bli vissa problem med vilka metoder som ska användas då dessa även ska tillämpas vid återställande av dålig markhälsa. Med beaktande av att kriterierna för vad som kan vara dålig markhälsa i vissa fall definieras av naturligt höga bakgrundshalter, och därav omöjlig att återställa, bör det finnas möjligheter att undanta vissa områden med naturligt dålig markhälsa. Förvaltningsmetoderna ska beakta de program, planer, mål och åtgärder som förtecknas i Bilaga IV. Där bör noteras att ett av dessa program, Lagen om naturrestaurering, ännu inte är beslutad av EU. Det gör att det är svårt att överblicka vilken betydelse programmen i sin helhet kommer få för detta direktiv.

Vidare regleras principer för markexploatering kapitel 3 och bilaga IV. Dessa principer lämnar tolkningsutrymme vad avser markexploatering, men de har inte beaktat att vissa förekomster av naturresurser är platsspecifika vilket gör att det inte är möjligt att hitta alternativa lokaliseringar oaktat eventuella negativa effekter på marken som tas i anspråk. Gruvdrift är en verksamhet där det inte är möjligt att välja alternativa lokaliseringar. Det är även en verksamhet som kan leda till att markhälsan under gruvans livslängd försämras. Det är därutöver viktigt att beakta hur samhällsviktiga eller strategiskt viktiga dessa projekt är för klimat och energiomställningen. Eventuell lagstiftning som blir följden av det föreslagna direktivet får inte medföra risk för försening i de tillståndprocesser som bland annat mineralnäringen har att hantera. Förslaget behöver beakta arbetet med förordningen om kritiska råmaterial (CRMA) som i skrivande stund är föremål för förhandling mellan EU-kommissionen, Ministerrådet och EU-parlamentet.

4) Förorenade områden.

Kapitel 4 behandlar förorenade områden. Det föreslås bl.a. att medlemsstaterna ska undersöka potentiellt förorenade områden utifrån en riskbaserad metod. I Sverige finns redan ett system med riskklassning och riskbedömning utifrån ett riskbaserat angreppssätt. Detta system omfattar inventering enligt Naturvårdsverkets Metodik för inventering av förorenade områden (MIFO) och ett senare utredningsskede med mer fördjupade riskbedömning.

Utifrån befintliga riskbaserade metoder har tillsynsmyndigheterna i Sverige identifierat ”alla” potentiellt förorenade områden men alla har dock inte undersökts i detalj. Sverige har etablerat ett tydligt system och tillvägagångssätt för hur och i vilken turordning vi prioriterar områden som ska undersökas. Områden med branschklasserna (BKL) 3 och 4 hanteras bara om det blir aktuellt. De svenska undersökningarna omfattar inte enbart markundersökningar utan ofta även exempelvis förorening i yt- och/eller grundvatten, sediment eller byggnader. Om alla identifierade områden ska undersökas kommer ett mycket stort antal platser omfattas (80–85 000) av förslaget. Det är visserligen inte omöjligt att genomföra en sådan provtagning med nuvarande resurser. Ett sådant arbete kommer dock

inte kunna genomföras under en kort tidsperiod eftersom arbetet behöver samordnas med exempelvis tillsynen, exploateringsärenden eller tillgängliga resurser.

Det är oklart om de bedömningar Sverige har gjort uppfyller de kriterier som beskrivs i bilaga VI och områdesspecifika riskbedömningar. Det innebär att Sverige vid en implementering eventuellt behöver göra om arbetet med att identifiera förorenade områden. I artikel 12 tas det upp att berörda allmänheten ska vara inblandad på ett tidigt stadium vilket kan innebära att man i Sverige behöver göra om en del redan utfört arbete om det är så att kravet på inblandning inte uppfylls. Detta vore olyckligt då det inte är säkert att resultaten skulle bli annorlunda och då det endast skulle innebära försening, ökade kostnader, samt omlokalisering av resurser. SGU anser att det mest kostnadseffektiva är att redan genomfört arbete inte anses vara ogjort. SGU understryker att nuvarande förslag kan innebära att samtliga Sveriges kända potentiellt förorenade områden och eventuellt nya tillkommande områden (tex PFAS-förorenade) måste undersökas mer än vad som är motiverat ur ett miljöperspektiv. En mycket stor del av tillgängliga resurser i Sverige skulle då behöva läggas på provtagning och kemiska analyser från områden som i många fall inte utgör någon akut risk för människors hälsa eller dålig markhälsa. I vissa fall kan det dock vara befogat att genomföra undersökningar i områden som tidigare inte identifierats som förorenade. Det är av yttersta vikt att direktivet inte resulterar i provtagningar, analyser och administration till låg samhällsnytta och som dessutom tar resurser från redan planerade åtgärder.

5) Finansiering, information till allmänheten och rapporter från medlemsstaterna

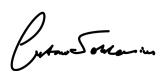
I kapitel 5 framkommer det bl.a. att medlemsstaterna vart 5:e år ska inrapportera information om markhälsoövervakningen och markhälsobedömningarna till kommissionen och EEA. SGU anser, som framgår av texten ovan (avsnitt 2), att förslaget innebär att för mycket resurser kommer behöva läggas på omfattande provtagning och analyser. Följaktligen anser SGU att förslaget leder till höga kostnader när det gäller provtagning och analyser samt då det gäller den efterföljande återrapporteringen. SGU anser även att krav på återrapportering och information till allmänheten medför en orimlig hög börda för både enskilda, företag och myndigheter. Det finns även en risk att förslaget kommer leda till att stora resurser kommer behöva läggas på att undersöka sedan tidigare kända förorenade områden (Avsnitt 4).

Kapitel 6 innehåller förslag avseende delegering och kapitel 7 avseende slutbestämmelser. SGU har inte några specifika synpunkter att framföra på dessa delar.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Annelie Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Kaj Lax, projektledaren Klas Arnerdal, juristen Caterina Carreman, samhällsekonomen Carolina Liljenstolpe, statsgeologen Carola Lindeberg och statsgeologen Elin Norström deltagit. Statsgeologen Gustav Sohlenius har varit föredragande.


Göran Risberg


Gustav Sohlenius