



Förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens 2022/23:FPM125

Klimat- och näringslivsdepartementet

2023-08-29

Dokumentbeteckning

COM(2023) 416

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 5 juli 2023 ett förslag till nytt direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens inom EU. Förslaget grundar sig på markstrategin för 2030 och syftar till att uppnå god markhälsa i hela EU till år 2050. Förslaget till direktiv gäller för all mark och alla markanvändningar inom unionen och har som ambition att täppa till de luckor som identifierats i befintlig lagstiftning avseende markskydd.

Förslaget innehåller en skyldighet för medlemsstater att skapa nationella markdistrikt och etablera ett övervakningssystem för markhälsa. Genom övervakningssystemet ska medlemsstaterna regelbundet mäta och följa upp tillståndet för jordarna. Medlemsstaterna ska även definiera metoder för ett hållbart brukande och gradvis implementera dessa metoder på all brukad mark. Förslaget innehåller även en skyldighet för medlemsstaterna att identifiera alla nationella områden som är förorenade eller potentiellt förorenade och att utföra riskbedömningar och åtgärder för att riskerna ska hållas på en nivå som är acceptabel för människors hälsa och miljön.

Regeringen anser att marken är en viktig resurs som behöver värnas och att den på sina håll är hotad till skada för klimatet, den biologiska mångfalden, människors hälsa livsmedelsproduktionen och den cirkulära ekonomin. Markens många ekosystemtjänster behöver upprätthållas. God markhälsa ökar till exempel förutsättningarna för att marken ska kunna fungera som

kolsänka och bidrar till att upprätthålla en långsiktig produktion av livsmedel och skogsråvaror. Regeringen är dock tveksam till om det behövs en gemensam EU lagstiftning.

Mot bakgrund av att direktivet kan komma att reglera frågor som kan anses ligga inom nationell kompetens, avser regeringen att beakta och värna om att kompetensfördelningen i fördraget respekteras, såväl som subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och vikten av att respektera och ge utrymme för olika nationella och lokala förutsättningar i form av stor flexibilitet. Det är till exempel viktigt i förhållande till den fysiska planeringen och anpassning till svenska jordarter och markslag. Regeringen kommer i det fortsatta arbetet värna det kommunala självstyret, det kommunala planmonopolet och den militära tillväxten inom totalförsvaret. Vidare värnar regeringen om de berörda företagens konkurrenskraft i Sverige som övriga EU på både kort och lång sikt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Lagförslaget grundar sig på EU-kommissionens markstrategi för 2030¹, som bland annat presenterar kommissionens vision och mål för att uppnå god markhälsa senast 2050. Kommissionen presenterade förslaget om ett direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens den 5 juli 2023.²

EU-kommissionen presenterade redan år 2006 en strategi för markskydd, med syftet att skydda Europas jordar mot ytterligare försämring, bevara jordens funktioner och återställa förstörda jordar. Kommissionen lade 2007 fram ett förslag på en förordning för markskydd.³ Regeringen presenterade en faktapromemoria den 8 februari 2007.⁴ Efter flera års förhandlingar drogs det förslaget tillbaka 2014.

1.2 Förslagets innehåll

¹ EU:s markstrategi för 2030. Frisk mark till förmån för människor, livsmedel, natur och klimat COM(2021)699 final

² Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law) COM(2023) 416 final; 2023/0232 (COD)

³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av rambestämmelser för markskydd och om ändring av direktiv 2004/35/EG KOM/2006/0232 slutlig - COD 2006/0086

⁴Faktapromemoria Strategi och direktiv för markskydd. Regeringskansliet 2006/07:FPM45

EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens syftar till att uppnå god markhälsa i hela EU till år 2050. Direktivförslaget omfattar all mark och all markanvändning inom unionens gränser och har som målsättning att komplettera existerande lagstiftning om jord- och markskydd. Långsiktigt ämnar förslaget ge mark samma rättsliga status som luft och vatten. Förslaget utgår från fem huvudsakliga områden; markhälsa och markdistrikt, markövervakning, hållbar markförvaltning, hantering av förorenade områden samt återställande av skadad mark.

Förslaget är utformat i två steg för att uppnå syftet. I det första steget ska medlemsländerna bidra till kunskapsinhämtning för att kommissionen ska kunna göra en samlad bedömning av markhälsan i EU. I det andra steget, till följd av en utvärdering av framsteg mot direktivets syfte och mål sex år efter direktivets ikraftträdande, ska kommissionen utvärdera behov av ändringar i direktivet i form av mer specifika krav för att säkerställa att målsättningarna nås.

1.2.1 Syfte och mål: bidra till en långsiktig förbättring av markhälsan inom unionens gränser genom att etablera ett övervakningsramverk

Det övergripande syftet med förslaget är att bidra till att långsiktigt förbättra markhälsan inom EU:s gränser, med målet att uppnå god markhälsa till år 2050. Föroreningar ska reduceras till nivåer som är ofarliga för miljön och mänsklig hälsa. Bakgrunden till målsättningen är att hälsosamma jordar är en förutsättning för biologisk mångfald och för leverans av ekosystemtjänster, samt är nödvändiga för att möta miljömässiga, samhälleliga och ekonomiska behov. Vidare behövs hälsosamma jordar för att förebygga och mildra effekterna av klimatförändringar och för att öka motståndskraften mot naturkatastrofer. Hälsosamma jordar är också centrala för livsmedelssäkerheten.

Målsättningen i direktivet föreslås nås genom åtgärder bestående av tre delar: kartläggning och bedömningar, etablering av en hållbar markförvaltning, lokalisering och åtgärdande av förorenade områden samt rapportering och uppföljning.

1.2.2 Etablering av markdistrikt

Kommissionen anger i förslaget att medlemsstaterna ska etablera markdistrikt. Distrikten ska täcka hela landets territorium och alla marktyper, och utgöra den grundläggande förvaltningsenheten för markhälsa. Hur

indelningen ska enligt förslaget avgöras av medlemsstaterna själva. Medlemsstaterna ska sträva efter homogenitet inom enskilda markdistrikt utifrån fyra parametrar: jordart, klimatförhållanden, miljözoner enligt Alterra rapport 2281⁵ och markanvändning eller marktäckning enligt det statistiska LUCAS-programmet (Land Use/Cover Area frame statistical Survey). Medlemsstaterna ska övervaka markhälsa och ianspråktagande av mark i markdistrikten och utse en behörig förvaltningsmyndighet för varje markdistrikt.

1.2.3 Markövervakning

Medlemsstaterna ska enligt förslaget etablera ett ramverk för övervakning utifrån markdistrikten. Markövervakningen föreslås omfatta ett antal obligatoriska parametrar som kallas jord-deskriptorer liksom principer vid ianspråktagande- och hårdgörande av mark i samtliga markdistrikt. Deskriptorerna omfattar försaltning, jorderosion, förlust av organiskt kol, kompaktering, övergödning, förorening, reduktion av vattenhållande förmåga, försurning och förlust av biologisk mångfald. Det räcker att ett av kriterierna inte nås för att marken ska räknas som ohälsosam. Gränsvärden, som anger en nivå där markhälsan enligt kommissionens bedömning inte kan anses vara god, anges för en uppsättning deskriptorer. För förorenande ämnen och markens vattenhållande kapacitet ska medlemsstaterna sätta upp egna gränsvärden utifrån nationella förhållanden och ett riskbaserat angreppssätt. En tredje uppsättning deskriptorer ska övervakas och bedömas avseende påverkan på markens förmåga att leverera ekosystemtjänster. Den av medlemsstaterna utsedda behöriga myndigheten för respektive markdistrikt ska identifiera områden där åtgärder behöver vidtas för att återställa markhälsan i enlighet med förslagets kriterier och mål.

Provtagningen ska vara tillräckligt omfattande för att tillhandahålla en uppskattning av arean av hälsosam mark, på nationell nivå, med en osäkerhet av maximalt 5 procent. Kommissionen anger en metodik för hur provtagning och analys av olika parametrar ska utföras. Om annan metodik än den angivna tillämpas ska den vara jämförbar med den angivna metodiken. Övervakning av beskrivna parametrar ska utföras regelbundet och rapporteras till kommissionen vart femte år.

Om medlemsstaterna ger sitt medgivande ska kommissionen enligt förslaget utföra regelbunden provtagning i medlemsstaterna enligt EU:s markövervakningsprogram LUCAS (Land Use Coverage Area Survey) Soil.

⁵ M.J. Metzger, A.D. Shkaruba, R.H.G. Jongman and R.G.H. Bunce, Descriptions of the European Environmental Zones and Strata, Alterra Report 2281 ISSN 1566-7197.

EU-kommissionen och Europeiska miljöbyrån (EEA) ska främja befintliga fjärranalyssystem (Copernicus) i syfte att utveckla fjärranalys av mark. Medlemsstaterna har möjlighet att använda data som hämtats in av EU i upp till 20 procent av sin nationella rapportering.

2022/23:FPM125

1.2.4 Hållbar markförvaltning

Enligt förslaget ska medlemsstaterna definiera metoder för hållbar markförvaltning som bland annat definierar hållbara brukningsmetoder utifrån tolv principer, som bland annat handlar om anpassning av användandet av maskiner, gödsling, bevattning, val av grödor samt skapa och upprätthålla viktiga funktioner i landskapet. Principerna föreslås gradvis införas på all brukad mark. Åtgärder ska utformas med hänsyn till resultaten av bedömningar av markhälsa enligt förslagets metodik. Medlemsstaterna ska också sprida kunskap och medvetenhet om hållbart brukande av mark, uppmuntra forskning inom området och tillgängliggöra sammanställningar över tillgängliga finansieringsmöjligheter för införandet av hållbara brukningsmetoder.

1.2.5 Principer för att lindra negativa effekter av ianspråktagande av mark

Förslaget beskriver principer att ta hänsyn till vid ianspråktagande av naturlig och halv naturlig mark. Grundprincipen är att i största möjliga utsträckning undvika att minska markens kapacitet att tillhandahålla ekosystemtjänster. Detta ska göras genom att i största möjliga grad minska den yta som påverkas av ianspråktagandet, att välja områden där förlusten av ekosystemtjänster minimeras och att ta mark i anspråk på sådant sätt att negativa effekter på marken minimeras. Enligt den sista principen ska medlemsstaterna kompensera så mycket som möjligt för markens förlorade kapacitet att tillhandahålla ekosystemtjänster. Medlemsstaterna ska enligt förslaget inrätta ett system för frivilliga markhälsocertifikat för markägare och markförvaltare. Kommissionen kan anta genomförandeakter för att harmonisera formatet för dessa certifikat.

1.2.6 Hantering av förorenade områden

Medlemsstaterna ska hantera riskerna för människors hälsa och miljö från förorenade och potentiellt förorenade områden utifrån ett riskbaserat angreppssätt. Enligt förslaget ska förorenade och potentiellt förorenade områden först identifieras, sedan undersökas och riskerna hanteras. Identifiering ska ske utifrån en uppsättning angivna kriterier och det anges krav avseende undersökning av potentiellt förorenade områden. Medlemsstaterna ska även identifiera vilka specifika händelser som ska utlösa en markundersökning.

Medlemsstaterna ska etablera metodik för riskbedömning av förorenad mark, och en behörig myndighet har ansvar för att utföra riskbedömning och säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas så att riskerna är på en nivå som är acceptabel avseende människors hälsa och miljön. Förslaget innehåller även en uppsättning metoder för riskreducering där det framgår att minskning av föroreningsnivån endast är en av flera möjliga metoder för riskreduktion. Andra möjliga metoder omfattar att bryta möjligheterna till transport av eller kontakt med förorening i mark, såsom barriärer eller bioremediation. Enligt förslaget ska ett register över förorenade och potentiellt förorenade områden skapas och göras allmänt tillgängligt, i enlighet med rådande EU-lagstiftning.

1.2.7 Utvärdering och översyn

Nuvarande förslag till direktiv omfattar inga krav för medlemsstaterna att skapa nya åtgärdsprogram eller planer för förbättring av markhälsa. Som steg två föreslår kommissionen i stället att den ska genomföra en analys av behovet av att införa specifika åtgärdskrav för mark med dålig hälsa i samband med en utvärdering av lagförslaget. Denna analys är planerad att genomföras sex år efter genomförandet av direktivet och ska resultera i en rapport med kommissionens slutsatser, vilket kan komma att generera nya krav på åtgärder.

1.2.8 Slutbestämmelser om sanktioner, delegerade akter, översyn och ikraftträdande

Enligt förslaget ska Kommissionen kunna anta delegerade akter för att ändra Annex II om referensmetodik för deskriptorer och Annex III om principer för hållbar markanvändning, för att anpassa dessa till vetenskapliga och tekniska framsteg. Enligt förslaget ska Kommissionen anta en genomförandeakt som bestämmer formatet för registret med förorenade områden.

Medlemsländerna ska införa regler om sanktioner riktade mot fysiska och juridiska personer för överträdelser av direktivet. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande och ska för juridiska personer beräknas i förhållande till omsättningen och för fysiska personer i förhållande till inkomst. De ska vara vinsteliminierande.

Förslaget innehåller en bestämmelse om tillgång till rättslig prövning. Bestämmelsen innebär en möjlighet för den berörda allmänheten att under vissa förutsättningar få den materiella eller formella giltigheten av en bedömning av markhälsan, eller en behörig myndighets åtgärder eller underlåtenhet att vidta åtgärder prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Kommissionen ska enligt förslaget göra en utvärdering av direktivet och av möjligheten att uppnå dess syften sex år efter ikraftträdandet så som beskrivs under rubrik 1.2.7.

2022/23:FPM125

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Berörda statliga myndigheter har tagit fram underlag för preliminär bedömning av förslagets konsekvenser och koppling till svenska regler.

Sverige bedöms ligga i framkant jämfört med andra medlemsstater när det gäller såväl övervakning av mark som hantering av förorenade områden. Kommissionen har i sin konsekvensanalys också gjort bedömningen att Sverige har en betydligt bättre markhälsa än många andra medlemsstater. Kunskapsbristen vad gäller markhälsa för bland annat skogsmark är stor. Det föreslagna ramverket för kartläggning av mark med fasta gränser för ett antal parametrar bedöms när det gäller både jordbruks och skogsmark inte ge tillräckligt utrymme för lokal och regional variation av vilka värden som kan anses vara acceptabla.

Förslaget om övervakning av markhälsa, om det anpassas till svenska förhållanden, kan bidra till större kunskap om Sveriges möjlighet att nå flera av miljömålen, som till exempel Giftfri miljö, Ett rikt odlingslandskap, Levande skogar och Levande sjöar och vattendrag. Bedömningen är att förslaget som helhet skulle leda till en översyn av flera befintliga system för miljöövervakning och arbetssätt vilket på sikt bedöms medföra utökad provtagning. Direktivet i sin nuvarande form, med fokus på kartläggning och vägledning, bedöms inte ge någon allvarlig påverkan på fortsatt samhällsbyggande. Det bedöms dock krävas åtgärder i relation till hårdgörande- och ianspråktagande av mark. Påverkan på utvinningsindustrin beror till stor del av hur Sverige genomför förslaget och hur kommande reglering kommer att samspela med övrig EU-rättslig lagstiftning på området.

Miljöbalkens regler om hänsyn och tillsyn ger ramar för ett genomförande av förslaget till direktiv. Vidare finns redan viss reglering på plats i till exempel skogsvårdslagen och i den gemensamma jordbrukspolitiken. Därutöver finns relevanta arbetssätt som utgår ifrån till exempel miljömålet Giftfri miljö, branschlista med riskklassning med mera. Bedömningen är att direktivet skulle kräva en viss utvidgad och skärpt reglering av miljöhänsyn i skogsbruket, jämfört med idag.

Markdistrikt eller liknande uppdelning av mark som föreslås i direktivets artikel 4 finns inte i svensk rätt. Förslagets formulering att det ska vara en behörig myndighet per markdistrikt och att myndigheten ska vara på lämplig nivå skulle kunna innebära att det kan vara antingen statliga och/eller regionala/lokala myndigheter beroende på distriktens utformning. Bedömningen är att ansvarsfrågorna skulle behöva tydliggöras vid ett genomförande av direktivet samt att den myndighet som utses kan få ett omfattande ansvar. Erfarenhet gällande bland annat myndighetsstruktur och ansvarsfördelning kan eventuellt hämtas från vattenförvaltningen.

1.3.2 Övervakning av markhälsa

Vid framtagandet av ett övervakningssystem för markhälsa skulle det behöva beaktas hur och i vilken omfattning befintlig miljöövervakning kan nyttjas som utgångspunkt. Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för nationell landbaserad miljöövervakning i Sverige. Naturvårdsverket ansvarar för övervakning av miljögifter och all övervakning i luft och på land. Länsstyrelserna ansvarar för regional miljöövervakning som samordnas med den nationella. Länsstyrelserna har även ansvar för att den miljöövervakning som sker i kommunernas regi samordnas med den regionala och nationella övervakningen. För att samordna vilka metoder som används publicerar Naturvårdsverket undersökningstyper. En undersökningstyp beskriver detaljerat hur en parameter ska mätas och vilka kvalitetskrav som finns att ta hänsyn till. En av uppgifterna är att se till att data från miljöövervakningen lagras och tillgängliggörs för alla som är intresserade av den. Det finns avtal med ett antal så kallade nationella datavärdar som tillgängliggör data.

Enligt förslaget ska kommissionen, i enlighet med överenskommelse med berörd medlemsstat, regelbundet analysera markprover insamlade på plats baserat på angivna deskriptorer och metoder för att stödja medlemsstaternas övervakning av markhälsa. Det bör undersökas om ett medgivande från en medlemsstat till att LUCAS samlar in prover automatiskt skulle innebära att kommissionen får tillträde till varje provpunkt.

1.3.3 Mätningar och metoder

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att ta fram delegerade akter för att ändra bilaga II när det är nödvändigt för att anpassa den till vetenskapliga och tekniska framsteg. Ändringar genom delegerade akter kan innebära att sakinhållet i direktivet kan ändras.

Förslagen i direktivet har inte något uttryckligt generellt undantag för naturligt höga bakgrunds nivåer av naturligt förekommande ämnen vid definition av markförorening, vilket bedöms innebära att all jord eller mark med höga halter av ett visst ämne skulle kunna komma att anses som förorenad. Detta skulle kunna innebära att de delar av Sveriges mark som har höga naturliga bakgrundshalter skulle kunna ses som förorenade, vilket skulle kunna försvåra användandet av marken.

1.3.4 Bedömning av markhälsa

De föreslagna bedömningsparametrarna för markhälsotillståndet bedöms vara mer anpassade för jordbruk än för annan mark som till exempel skogsbruk, skärgård eller fjällområden. En utveckling av de tvingande parametrarna behöver därför ske så att de blir ändamålsenliga och fyller syftet med markdirektivet även för andra områden.

Svenska företag är som regel väl insatta i hur de ska förebygga och undvika markföroreningar med utgångspunkt i miljöbalken och dess förordningar, och därigenom till kraven på god markhälsa. På det rättsliga området ses många verksamhetsområden nu över samtidigt, till exempel vattendirektiven och slam- och avloppsdirektiven. Det kan därmed finnas risk för att ny lagstiftning inom flera områden kan skapa ett förändringstryck och administrativa bördor som kan vara svåra att hantera, inte minst för små och medelstora företag

Enligt förslaget ska medlemsstaterna inrätta ett system för markhälsocertifikat. Något liknande system finns inte i svensk rätt. Kommissionen föreslås vidare ges möjlighet att ta fram genomförandeakter för att harmonisera certifieringssystemet.

1.3.5 Principer för hållbar markförvaltning

Förslaget ställer krav på att medlemsstaterna inrättar en rådgivande funktion där principer som definierar hållbara brukningsmetoder tas fram tillsammans med aktörer och utvärderas regelbundet. Så som funktionen är beskriven bedöms den likna statliga myndigheters vägledningsansvar. Vägledning är ett viktigt verktyg, men innebär inte att verksamhetsutövarna är förpliktade att följa vad som står i vägledningen. Den skyldigheten inträder när verksamhetsutövarna blir, inom ramen för tillsynen och med stöd av 2 kap. och 26 kap. miljöbalken, förelagda av tillsynsmyndigheten att agera på visst konkret sätt eller vidta vissa konkreta åtgärder.

För jordbruket finns obligatoriska grundvillkor i EU-förordningen om jordbrukspolitiken, om vad som kallas normer för god jordbrukssed och goda miljöförhållanden (GAEC). Genomförandet av dessa grundvillkor som ska leda till hållbar markförvaltning på jordbruksmark och framför allt åkermark får stor genomslagskraft eftersom alla lantbrukare som erhåller stöd och ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken måste tillämpa grundvillkoren. Flera av principerna för hållbar markförvaltning som finns beskrivna i förslaget till direktiv sammanfaller med grundvillkoren beträffande åkermark. Artiklarna i direktivet behöver förhålla sig till att det redan finns en reglering för hållbar markförvaltning inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

1.3.6 Principer för att lindra negativa effekter av ianspråktagande av mark

Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att listade principer beaktas vid ianspråktagande av mark. Avsaknaden av hårda krav och procentsatta mål i direktivet bedöms möjliggöra en större flexibilitet för medlemsländerna avseende insatserna för att nå målen till 2050. Befintligt regelverk om till exempel byggande och planering enligt plan- och bygglagen skulle kunna behöva ändras för att säkerställa att principen om att i största möjliga utsträckning undvika att minska markens kapacitet att tillhandahålla ekosystemtjänster beaktas vid planering. Risker för försenad försvarsutbyggnad och annan samhällsviktig utbyggnad av olika verksamheter har identifierats, beroende på hur förslagets principer ska tillämpas.

1.3.7 Identifiering och undersökning av potentiellt förorenade områden

Sveriges hantering av förorenade områden motsvarar redan idag de stora dragen i de krav som beskrivs i lagförslaget. Det kvarstår dock flera oklarheter i hur förslaget är formulerat som beroende på utfall kan påverka det svenska systemet. Sverige har sedan flera decennier aktivt arbetat med att identifiera och kartlägga förorenade områden, vilket resulterat i ca 85 000 identifierade misstänkt förorenade områden. Vid inventeringen används riskklasser som också utgör prioriteringsgrunder. En översyn av den svenska metoden skulle kunna behövas för att identifiera eventuella skillnader mot och behovet av justeringar i syfte att korrelera med metoder i direktivet. De delar av den svenska metoden som inte är reglerade skulle kunna behöva göras om till bindande regler för att kunna visa att kraven i direktivet fullt ut har genomförts.

Enligt förslaget ska medlemsstater fastställa en förteckning över potentiellt förorenande riskaktiviteter. En sådan lista saknas idag i svensk rätt. Det finns dock en befintlig branschlista med olika typer av förorenade verksamheter där det finns kopplat vilken risk dessa ger upphov till. Det skulle behöva undersökas om listan i sin nuvarande form och status kan anses uppfylla direktivets krav. Medlemsstater ska enligt förslaget också säkerställa att alla potentiellt förorenade områden senast sju år efter direktivets ikraftträdande identifierats och registrerats. Naturvårdsverket har ansvar för nationell samordning när det gäller förorenade områden, hantering av statsbidrag för avhjälpande av föroreningskador och prioriteringsordningen för avhjälpandeåtgärder, något som upprättas inom den så kallade nationella planen. Planen skulle behöva justeras utifrån direktivets krav.

Undantag skulle behövas för att försvarsmyndigheternas potentiellt förorenade/identifierat förorenade markobjekt inte ska finnas i föreslaget offentligt register eftersom de omfattas av försvarssekretess.

Ansvar för att utreda, undersöka och efterbehandla förorenade områden regleras i 10 kap. miljöbalken och utgår ifrån principen om att förorenaren ska betala. Det är enligt huvudregeln den som bedriver eller har bedrivit den verksamhet, eller har vidtagit en åtgärd, som har bidragit till föroreningen, dvs. verksamhetsutövaren, som är utrednings- och efterbehandlingsansvarig. I direktivet finns inte angivet vem eller på vilket sätt detta ska uppfyllas, vilket innebär att befintlig ordning enligt 10 kap. inte torde kräva någon anpassning om den bedöms uppfylla kraven i direktivet. Medlemsstater ska vidare fastställa specifika händelser som utlöser krav på undersökning före den angivna tiden som ska anges enligt förslaget. Det är generellt genom tillsynen det ställs krav på att ett potentiellt förorenat område behöver utredas/undersökas, vilket sker exempelvis när markanvändningen förändras eller när en verksamhet upphör (jfr. 10 kap. 5 a § miljöbalken). I detta avseende skulle ändringar vid genomförande av direktivet kunna behövas.

Enligt förslaget ska kommissionen ha befogenhet att ta fram delegerade akter för att anpassa listan över riskreducerande åtgärder och kraven på platsspecifik riskbedömning. Ändringar genom delegerade akter kan innebära tillkomst av ytterligare riskreducerande åtgärder samt krav på platsspecifik riskbedömning i bilagorna eller kan bygga vidare på innehållet i bilagorna, dvs. sakinnehållet kan ändras och kan få ytterligare rättsverkningar.

1.3.8 Register över förorenade/potentiellt förorenade områden

Enligt förslaget ska kommissionen ta fram genomförandeakter för att fastställa formatet för registret över förorenade och potentiellt förorenade områden. Registret ska även omfatta pågående verksamheter. Detta krav skulle kunna innebära administrativa insatser för Sverige, då det befintliga registret endast omfattar historiska verksamheter och vissa verksamheter saknas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Kommissionens konsekvensanalys

Förslaget till direktiv bygger på en omfattande konsekvensanalys av kommissionen (SWD(2023)418 final). I analysen framhålls omfattningen av problemet med ohälsosamma jordar och konsekvenserna som följer av det. Kommissionen menar att förslaget är utformat för att åtgärda kostnaden av den förlust av ekosystemtjänster som följer av jordförsämring. Kostnaden av försämring av markens kvalitativa tillstånd beräknas uppgå till 68,8 miljarder euro per år, och kostnaden för förorenade områden uppskattas uppgå till 292,4 miljarder euro per år. Då den beräknade kostnaden för att genomföra direktivet understiger denna summa anses fördelarna med direktivet överväga kostnaderna. Åtgärder på EU-nivå bedöms berättigade till följd av problemens storlek och gränsöverskridande natur. I nuläget varierar policys stort mellan medlemsstater vilket kan leda till orättvis konkurrens mellan företag. Vidare pekar kommissionen på att åtgärderna kommer ha stora miljömässiga och sociala fördelar. Kommissionen framhåller att förslaget även skapar omfattande arbetstillfällen, inte minst för små- och medelstora företag. Det konstateras också att små och medelstora företag kan vara extra känsliga för de kostnadsökningar som förslaget kommer att medföra.

1.4.2 Regeringens bedömning

Regeringen konstaterar att viktiga delar av förslagens konsekvenser är beroende av hur direktivet skulle genomföras i Sverige. Det gör att det är svårt att i förväg bedöma kostnader för genomförandet.

Regeringen bedömer utifrån myndigheternas preliminära analyser att förslaget till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens i sin nuvarande form innebär ett ökat behov av mätningar och rapportering. Förslaget ger medlemsstaterna viss flexibilitet att själva identifiera lämpliga åtgärder, vilket gör att de budgetära konsekvenserna inte är tydliga. Kostnaderna för att genomföra och administrera direktivet i Sverige bedöms dock med nuvarande utformning bli mycket omfattande och ineffektivt, men bedöms variera för de olika ämnesområdena i direktivet.

Beroende på hur genomförandet av inventering och provtagning av potentiellt förorenade områden kommer att ske kan förslaget antingen innebära kostnader för bolag och fastighetsägare eller för staten. Detta eftersom systemet idag innebär att potentiellt förorenade områden inte provtas systematiskt om de inte utgör mycket stora eller stora risker.

Ett genomförande av förslaget kan ha synergieffekter med genomförande av en rad andra direktiv som exempelvis vattendirektivet och dess dotterdirektiv, nitratdirektivet, art- och habitatdirektivet, naturrestaureringsdirektivet och LULUCF-förordningen.

Ett genomförande av direktivet med föreslagen utformning kommer innebära nya uppgifter och kostnader för såväl kommuner, länsstyrelser och centrala uppföljnings- och vägledningsansvariga myndigheter. Ett mer exakt resursbehov är svårt att uppskatta innan det blir tydligare klarlagt hur ansvaret fördelar sig och vilka myndigheter som skulle få fortsatta roller i arbetet, till exempel vilka myndigheter som utses som behöriga myndigheter. En översiktlig bedömning visar att det finns en risk för att kostnader för genomförande och administrering av direktivet skulle kunna bli relativt höga per capita i Sverige jämfört med andra medlemsstater enligt kommissionens konsekvensbeskrivning. Bedömningen relaterar främst till de delar som reglerar utformning av markdistrikt, utformning av deskriptorer och reglering av dess tröskelvärden med mera. Orsaken är Sveriges stora landareal och relativt låga antal invånare per kvadratkilometer.

Regeringen noterar att kommissionen uppskattat att kostnader bland annat för övervakning kopplade till genomförande av förslagens ämnesområden markövervakning, hållbar markförvaltning och hantering av förorenade områden kommer kunna bli relativt lägre för Sverige än för andra medlemsstater. Regeringen konstaterar att kommissionens förslag inte är anpassat till de förhållanden, varken naturgivna eller antropogena, som råder inom det svenska jord- och skogsbruket. Detta medför att kommissionens konsekvensutredning behöver kompletteras. I avsaknad av ett uttryckligt generellt undantag för naturliga bakgrunds nivåer vid definition av markförorening kan kostnadsbedömningen ifrågasättas.

Regeringen noterar också att kommissionens konsekvensutredning inte ger vägledning om vad konsekvenserna av förslagen skulle bli för svenska företag. Regeringen bedömer att förslaget medför ökade kostnader för berörda fastighetsägare och verksamhetsutövare. I synnerhet för jord- och skogsbruksföretag. Vidare kan fastigheters värde påverkas både positivt och negativt till följd av att ett markhälsocertifikat utfärdas. I förslaget listas krav

som behöver följas vid ianspråktagande av mark som skulle kunna göra ianspråktagandet dyrare.

2022/23:FPM125

En uppdaterad och fördjupad konsekvensbeskrivning av förslagets konsekvenser kommer att redovisas till regeringen av myndigheterna i oktober 2023.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att marken är en viktig resurs som behöver värnas och att den på sina håll är hotad till skada för klimatet, den biologiska mångfalden, människors hälsa, livsmedelsproduktionen och den cirkulära ekonomin. Markens många ekosystemtjänster behöver upprätthållas. God markhälsa ökar till exempel förutsättningarna för att marken ska kunna fungera som kolsänka och bidrar till att upprätthålla en långsiktig produktion av livsmedel och skogsråvaror. Regeringen är dock tveksam till om det behövs en gemensam EU-lagstiftning.

Mot bakgrund av att direktivet kan komma att reglera frågor som ligger inom nationell kompetens, avser regeringen att beakta och värna om att kompetensfördelningen i fördraget respekteras, såväl som subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och vikten av att respektera och ge utrymme för olika nationella och lokala förutsättningar i form av stor flexibilitet. Det är till exempel viktigt i förhållande till den fysiska planeringen och anpassning till svenska jordarter och markslag. Det är särskilt viktigt att förslaget utformas på ett sätt så att det möjliggör, och inte försvårar, en ökad samhällsutbyggnad. Regeringen kommer i det fortsatta arbetet värna det kommunala självstyret, det kommunala planmonopolet och den militära tillväxten inom totalförsvaret. Vidare värnar regeringen om de berörda företagens konkurrenskraft i Sverige som övriga EU på både kort och lång sikt.

Regeringen bedömer att kommissionens konsekvensbeskrivning inte till fullo tar hänsyn till Sveriges särskilda förutsättningar med stora ytor av skog och fjäll. Indelningen i markdistrikt och utpekande av behöriga myndigheter kan bli svårt att genomföra i Sverige.

Regeringen ser en stor risk för att förslaget till direktiv medför oproportionerligt höga kostnader. Regeringen avser därför att verka för att förslaget ska vara ändamålsenligt, ge ett tydligt mervärde och möjliggöra ett kostnadseffektivt arbete. Regeringen avser att verka för att förslaget direktiv fortsatt respekterar att medlemsländer har kommit olika långt i arbetet och att medlemsländer har olika lokala förutsättningar. Regeringen avser verka för att förslaget samordnas med andra pågående EU-initiativ så att synergieffekter tas tillvara och överlappande eller snarlika krav undviks. Det är viktigt att förslaget inte påverkar de åtgärder regeringen vidtar för att förenkla tillståndsprovning av olika verksamheter.

När det gäller förorenad mark så ställer sig regeringen preliminärt positiv till högre ambitionsnivåer för medlemsländerna inom EU då det finns en stor variation i hur länderna arbetat med förorenade områden samt hur långt länderna har kommit. Sverige har redan kommit långt i sitt arbete med identifiering och undersökning av förorenade områden, vilket behöver beaktas.

Förslaget direktiv bedöms på ett övergripande plan vara i linje med hur preciseringen om förorenade områden är skriven i miljömålet om en Giftfri miljö avseende att förorenade områden ska vara åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön. Principen om att förorenaren betalar är en fortsatt viktig utgångspunkt att bevaka. Det finns vissa oklarheter som behöver redas ut för att se hur förslaget förhåller sig till det svenska systemet i praktiken, och regeringen avser bevaka att det nationella arbetet inte påverkas negativt av förslaget eller kräver för stora justeringar. Förslaget bör inte utvecklas till att medföra generella krav på efterbehandling för pågående verksamhet eller för misstänkt förorenade områden om det inte finns skäl för detta enligt tillsynsmyndigheten.

Det behöver tydliggöras hur försvarsmyndigheternas och verksamhetsutövarers inom det civila totalförsvarets förorenade områden förhåller sig till förslaget. Regeringen avser att verka för att förslaget inte hindrar utbyggnaden av totalförsvaret och att undantag införs för mark som nyttjas av det militära och civila försvaret. Regeringen anser att det behövs ett undantag för att försvarsmyndigheternas potentiellt förorenade/identifierat förorenade markobjekt inte ska finnas i förslaget offentligt register eftersom de omfattas av försvarssekretess.

Förslagen i direktivet har inte något uttryckligt generellt undantag för naturligt höga bakgrunds nivåer av naturligt förekommande ämnen vid definition av markförorening, vilket skulle kunna försvåra Sveriges

uppfyllande av direktivet. Likaså är det otydligt hur historiska långväga diffusa nedfall av förorenande ämnen som har ackumulerats i till exempelvis skog ska hanteras. Det behöver analyseras och förtydligas vilka undantag som kan komma att behövas.

Regeringen anser att kommissionen inte bör ges befogenhet att genomföra skärpningar av krav på medlemsstaterna i direktivet genom delegerade akter eller genomförandeakter. Det bör förtydligas hur kommissionens aviserade utvärdering av genomförandet av direktivet och översyn av behovet av åtgärdskrav ska hanteras. Det bör säkerställas att medlemsstaterna ges möjlighet till medbestämmande/inflytande över ändringar som följer.

Mot bakgrund av regeringens budgetrestriktiva hållning bör Sverige verka för att kostnaderna begränsas både på EU-budgeten och statsbudgeten. Om förslaget medför ökade kostnader för den nationella budgeten ska dessa i första hand finansieras genom omprioriteringar inom berörda anslag i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67).

Regeringen anser att gemensamma bestämmelser om påföljder och sanktioner inom EU kan vara positivt för att främja miljöskyddet och åstadkomma likvärdiga förutsättningar i medlemsstaterna. Det är dock viktigt att direktivet inte låser medlemsstaterna vid en viss lagteknisk lösning utan ger medlemsstaterna frihet vid genomförandet. Regeringen kommer mot denna bakgrund inte stödja specifika uträkningar avseende sanktioner. Dessa regler bör utformas på samma sätt som i andra befintliga direktiv.

Regeringen avser att verka för att direktivet utformas på ett sätt som går att förena med grundläggande svenska processrättsliga regler och principer.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förhandlingarna i rådsarbetsgruppsmöten för miljö inleddes den 27 juli 2023 då direktivets innehåll presenterades. Medlemsstaterna ställde frågor och efterfrågade förtydliganden. Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända. Europaparlamentet har inte behandlat förslaget ännu. Rapportör i Europaparlamentet har ännu inte utsetts.

Förslaget har remitterats till en bred krets som inkluderar berörda statliga myndigheter, kommuner, organisationer och andra aktörer. Synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 3 november 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som anger hur artikel 191 i fördraget ska genomföras. I enlighet med artikel 192.1 ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är det motiverat med åtgärder på EU-nivå med hänsyn till omfattningen av problemet med ohälsosamma jordar inom unionen, frågans gränsöverskridande natur samt på grund av de omfattande konsekvenserna frågan har på miljön, ekonomin och samhället i stort.

Målsättningen om att uppnå hälsosamma jordar till år 2050 och långsiktigt säkra jordars kapacitet att tillhandahålla ekosystemtjänster anses ha en större möjlighet att uppnås med en koordinerad ansats på EU-nivå. För närvarande varierar markskyddsåtgärder och policys mellan medlemsstaterna. Lägre miljöstandarder i ett medlemsland riskerar därmed att rubba unionens inre marknad och leda till orättvis konkurrens mellan företag. Direktivet skulle därmed, utöver miljönyttan med ett ökat markskydd, kunna leda till mer lika villkor och därmed bättre konkurrens på den inre marknaden.

Kommissionen anser att förslaget är i enlighet med proportionalitetsprincipen eftersom det ger utrymme till flexibilitet för medlemsstaterna att själva identifiera lämpliga åtgärder utifrån lokala förhållanden. Det understryks att flexibilitet för lokala förutsättningar är viktigt för att hänsyn ska tas till variationer i jordart, markanvändning, klimatologiska förhållanden och socioekonomiska aspekter. Utifrån Kommissionens konsekvensanalys anses inte heller förslaget komma med skyldigheter eller åtgärder utöver de som är nödvändiga för att nå målet om hälsosamma jordar till år 2050. Konsekvensutredningen analyserade effekten av alla valbara policyalternativ och kom fram till att direktivförslaget är proportionerligt.

Kommissionens övergripande bedömning är således att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

Regeringen konstaterar att direktivet kan komma att reglera frågor som ligger inom nationell kompetens. Det är viktigt att regler på området är ändamålsenliga och ger ett tydligt mervärde.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen för miljö. Första behandling i rådsarbetsgruppen skedde den 27 juli 2023. Förslaget är på remiss och synpunkter ska lämnas till regeringen senast den 3 november 2023. Förslaget kommer behandlas i Miljörådet samt i miljögruppen. Det finns ännu ingen tidsplan för höstens arbete.

4.2 Fackuttryck/termer