

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över EU-kommissionens förslag till direktiv om markhälsa

Regelrådet har fått en förfrågan om att yttra sig över rubricerade förslag. Regelrådet har i uppgift att bistå regelgivare, om dessa begär det, med att granska konsekvensutredningar till förslag från Europeiska unionen som bedöms få stor påverkan för företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla. Regelrådet har därför granskat EU-kommissionens konsekvensutredning, SWD (2023) 417 final. Regelrådet har även granskat själva förslaget till direktiv, COM (2023) 416 final.

Bakgrund, innehåll och syfte

Enligt en rapport från EU-kommissionen bedöms ungefär 60–70 procent av EU:s mark vara i dåligt skick, och utvecklingen går åt fel håll¹. För att vända utvecklingen antog kommissionen i november 2021 en ny markstrategi för 2030 (Soil strategy for 2030)², där begreppet markhälsa är centralt. I strategin, som är en del av den Gröna Givens (European Green Deal), presenteras kommissionens mål för markskydd på kort och lång sikt. Visionen är att alla Europas markecosystem ska vara friska och motståndskraftiga senast år 2050. För att uppnå visionen krävs enligt strategin stora insatser för skydd av markhälsa, hållbar markförvaltning och återställande av mark.

Det föreliggande förslaget på direktiv grundar sig i markstrategin för 2030. Det adresserar flera områden som berör skydd av mark, såsom markövervakning och rapportering av markdata, hållbar markförvaltning, förorenad mark, ianspråktagande av mark samt åtgärdsprogram. Målsättningen med förslaget är att skydda och återställa alla marker i EU till år 2050, med särskilt fokus på bristen på tillförlitliga och jämförbara data om markhälsa, bristen på övervakning, hållbara åtgärder för markförvaltning samt förorening och återställande av mark.

I dagsläget finns ingen särskild EU-lagstiftning kring markhälsa. Kommissionen anser att lagstiftning är nödvändig för att ge marken samma rättsliga skydd som luft och vatten och för att kunna åstadkomma förbättringar. Stärkta åtgärder genom lagstiftning behövs även för att nå fastlagda EU- och internationella mål. Kommissionen menar att åtgärder på nationell nivå har visat sig vara otillräckliga och lett till stora skillnader mellan medlemsstaterna beträffande skydd för miljö och hälsa, vilket kan snedvrider den inre marknaden och leda till illojal konkurrens mellan företag. Vidare anges att målen med förslaget bäst kan nås genom lagstiftning på EU-nivå, särskilt mot bakgrund av problemets omfattning och dess betydande

¹ European Commission (2020), "Caring for soil is caring for life".

² [Soil strategy \(europa.eu\)](https://europa.eu)

effekter som berör alla länder, över nationsgränserna. Genom att agera på EU-nivå kan åtgärderna bli mer effektiva och ändamålsenliga.

Kommissionens konsekvensutredning

Förslaget till direktiv baseras på en konsekvensutredning. Det första utkastet till konsekvensutredning fick ett negativt utlåtande av Regulatory Scrutiny Board (RSB) den 17 februari 2023. Det reviderade utkastet fick ett positivt utlåtande med reservationer den 28 april 2023. Det som RSB främst anmärkte på var att de olika alternativa lösningarna behövde klargöras med avseende på deras genomförbarhet, att en beskrivning kring osäkerheten och riskerna med att inte nå målet om friska marker till år 2050 saknades, att analysen av påverkan på konkurrenskraften behövde fördjupas, särskilt med avseende på den kortsiktiga påverkan på jordägare och markanvändare, samt behovet av en mer explicit beskrivning av synen hos de olika medlemsstaterna.

I konsekvensutredningen analyseras fyra alternativa lösningar med utgångspunkt i fem byggstenar: (1) definition av markhälsa och geografisk skala för bedömning av markhälsa, (2) övervakning av mark, (3) hållbar markförvaltning, (4) identifiering, registrering, undersökning och utvärdering av förorenade områden samt (5) återställande av mark och sanering av förorenade områden.

Alternativ 1 innebär bindande krav enbart för övervakning, men detta alternativ kasserades på ett tidigt stadium eftersom det ansågs otillräckligt för att uppnå målen. Alternativ 2 medför störst flexibilitet för medlemsstaterna, alternativ 4 innebär den högsta graden av harmonisering medan alternativ 3 är en mellanliggande lösning med en kombination av flexibilitet och harmonisering.

Det alternativ som kommissionen har valt att gå vidare med är alternativ 3 för samtliga byggstenar med undantag för alternativ 2 med avseende på sanering av förorenade områden. Genom detta alternativ, menar kommissionen, nås en balans mellan behovet av att nå målen om friska marker till år 2050 samtidigt som onödig reglering och administrativ börda på EU-nivå kan undvikas. Det föreslagna alternativet baseras på en stegvis ansats som ger medlemsstaterna tid att upprätta system och mekanismer för övervakning och utvärdering innan åtgärder vidtas. Eftersom den föreslagna regleringen är ett direktiv ges medlemsstaterna utrymme att välja de åtgärder som passar dem bäst för att nå de uppsatta målen och att anpassa dessa efter lokala förhållanden.

Konsekvenser för företagen av förslaget

Kommissionen uppskattar att markförstörelse kostar EU runt 74 miljarder euro årligen. Kostnaden för att inte agera bedöms vara ungefär dubbelt så hög som de kostnader som markhälsolagen medför.

De branscher som kommer att påverkas av förslaget är jord- och skogsbruk och relaterade tjänster, företag som har förorenat mark, företag som arbetar med sanering av mark samt forskning och utveckling.

Innan förslaget antogs höll kommissionen två öppna konsultationer, och i oktober 2022 hölls ett första möte i den utvidgade expertgruppen för genomförandet av EU:s markstrategi, som

utöver medlemsstaterna även omfattar europeiska intresse- och branschorganisationer. Där framkom att en del företag underströk vikten av markövervakning och kopplingar till EU:s politik på vattenområdet. Dessa förespråkade en riskbaserad ansats för att angripa problemet med förorening av mark. Andra företag och jordbrukare uttryckte farhågor kring överlappande lagstiftning och ökade kostnader. Ytterligare andra förespråkade icke-bindande reglering på EU-nivå. Samtliga intressenter framhöll vikten av att markhållsolagen ger utrymme för flexibilitet i syfte att kunna ta hänsyn till lokala förhållanden.

I sin konsekvensutredning anger kommissionen att kostnadsberäkningarna är högst osäkra, delvis därför att de beror på vilka åtgärder som de olika medlemsstaterna väljer att gå vidare med. Det framgår dock klart att förslaget till direktiv kommer att medföra betydande kostnader för berörda företag, framför allt i termer av direkta anpassningskostnader. De största kostnaderna bedöms uppkomma vid åtgärder för hållbar markförvaltning och system för återställande av mark samt för undersökning och sanering av förorenade områden.

Kostnaden för att implementera system för hållbar markförvaltning och återställande av mark uppskattas till mellan 28 och 38 miljarder euro årligen, som en löpande kostnad fram till år 2050. Det är, enligt kommissionen, osäkert var kostnaderna kommer att landa, på medlemsstaterna eller på företagen. Kommissionen anger dock att åtminstone en del av kostnaderna kommer att landa på företagen, då de ska anpassa sig efter nya system. Andelen kommer att bero på vilka åtgärder som medlemsstaterna väljer att vidta under åren fram till 2050. De som främst kommer att påverkas är jordägare och lantbrukare. För att fördelarna med förslaget ska uppväga kostnaderna förväntas medlemsstaterna, enligt kommissionen, bidra med finansiering till stöd för omställning till hållbara åtgärder.

Kommissionen anger att de totala kostnaderna för att hantera förorenade områden är högst osäkra. En ungefärlig uppskattning är att kostnaderna för att identifiera och undersöka förorenade områden uppgår till 29 miljarder euro (utspritt över 15 år) och kostnaderna för sanering uppgår till 24,9 miljarder euro (utspritt över 25 år). Det är osäkert om kostnaderna kommer att bäras av medlemsstaterna eller företagen. Historiskt sett har företagen, i genomsnitt, stått för ungefär 57 procent av kostnaderna. Om detta skulle gälla även framgent skulle det innebära en årlig kostnad på 1 100 miljoner euro för identifiering och undersökning och en årlig kostnad på 569 miljoner euro för sanering.

Administrativa kostnader har bara identifierats för en åtgärd, nämligen sanering av förorenade områden vad beträffar registrering av undersökningsresultat. Dessa bedöms uppgå till 9,1 miljoner euro årligen.

Övriga åtgärder som presenteras i förslaget har, enligt kommissionen, inte varit möjliga att kvantifiera.

Vad beträffar förslagens påverkan på konkurrenskraften anger kommissionen att den kan komma att bli negativ på kort sikt, om medlemsstaterna inte i tillräckligt stor utsträckning stöttar omställningen till hållbarhet, innan fördelarna kan realiseras. På längre sikt väntas dock konkurrenskraften påverkas positivt till följd av ökad innovation och produktivitet i kombination med minskade kostnader,

En stor andel av de företag som berörs av förslaget är små och medelstora företag. Kommissionen konstaterar att de kan vara extra känsliga för de kostnadsökningar som förslaget kommer att medföra. Samtidigt bygger förslaget på ett stort mått av flexibilitet, och

medlemsstaterna har möjlighet att genomföra åtgärder på sätt som minimerar påverkan på företagen, inte minst de små och medelstora företagen.

Behovet av en kompletterande svensk konsekvensutredning

Regelrådet kan konstatera att kommissionens konsekvensutredning är mycket utförlig och att olika alternativa lösningar och åtgärder analyseras ingående. Konsekvensutredningen innehåller dock inga analyser som tydliggör vad konsekvenserna av förslagen skulle bli för svenska företag. Regelrådet kan emellertid konstatera att förslagen kommer att medföra betydande effekter för berörda företag och anser därför att en rigorös kompletterande svensk konsekvensutredning behöver upprättas snarast.

Det behöver tydliggöras hur de befintliga nationella kraven förhåller sig till de föreslagna nya bestämmelserna. Det är också angeläget att utreda vilka företag som berörs med avseende på antal, storlek och bransch samt att analysera vilken kostnadspåverkan blir för olika typer av företag. De små och medelstora företagens situation bör särskilt belysas. En kompletterande nationell konsekvensutredning bör också resonera kring hur konkurrensförhållanden till andra medlemsstater och tredje land påverkas. Vidare bör konsekvensutredningen innehålla en känslighetsanalys.

Regelrådet noterar vidare att många av de substantiella kraven kommer att fastställas i delegerade akter och vill därför uppmana till att konsekvensutredningar på såväl EU- som nationell nivå tas fram i samband med att sådana akter behandlas.

En kompletterande svensk konsekvensutredning bör utgå från kraven i 6 och 7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

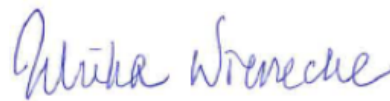
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 juli 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjerg och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande