

EU-förslag om övervakning av markhälsa och resilens: hur påverkas stadsutveckling och byggande?

Foto: © Unsplash

An aerial photograph of a city, likely Stockholm, showing a dense residential area with colorful houses and a large river with a bridge in the background. The sky is clear and blue.

BYGGFÖRETAGEN

Innehåll

Kort om förslaget	3
Definitioner och utgångspunkter	3
Principiella frågor	4
Artiklar i fokus	5
Intresseavvägning i PBL och MB	6
Samhällsekonomiska aspekter på förslaget till direktiv	8
Är den samhällsekonomiska bedömningen verkligen relevant för Sverige?	9
Effekter av en mer restriktiv användning av jungfrulig mark – ett räkneexempel	11
Gränsvärden för markhälsa kan äventyra den gröna omställningen i norra Sverige	12
Appendix 1. Effekter av ett förbud mot nettoexploatering av obebyggd mark	14
Appendix 2. Intressanta delar i urval av remissvar	15

Kort om förslaget

Ett av skälen till att EU vill genomföra direktivet är att omkring 60–70 % av marken i EU för närvarande bedöms ha dålig markhälsa. En försämrad markhälsa skapar i sin tur risker för människors hälsa, miljön, klimatet, ekonomin och samhället, inklusive risker för livsmedelsförsörjning, vattenkvalitet, ökad påverkan från översvämningar och torka, produktion av biomassa, koldioxidutsläpp och förlust av biologisk mångfald.

Genom direktivet vill EU införa ett gemensamt system för markövervakning som syftar till att få information och data om markhälsan i unionen. EU anser att det finns skäl för att lagstifta på unionsnivå eftersom det i dagsläget inte finns ett gemensamt system för att få fram den efterfrågade datan. I nuläget har varje medlemsstat egna system och metoder för provtagning av mark, vilket anses försvåra jämförelser mellan medlemsstater.¹ Direktivet innehåller flera steg där ett av dessa är att implementera metoder för att få en översyn av hur stor andel mark som är förorenad i EU. I ett senare skede kommer det införas krav på uppföljande åtgärder där medlemsstaterna t.ex. kan behöva ansvara för att förorenad mark återställs (se t.ex. art. 10 och tillhörande bilagor).

Det aktuella förslaget kompletterar och samverkar med flera andra EU-regelverk på området, t.ex. förordningen om markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)², som nyligen reviderades för att anpassas till målet att minska nettoutsläppen med 55 % fram till 2030 (där LULUCF står för *Land use, Land use change and Forestry*). Hänvisningar också till (EU) 2018/842, ESR. Sistnämnda är EU:s ansvarsfordelningsförordning (ESR)³ som fastställer bindande årliga mål för utsläpp av växthusgaser för medlemsstaterna för perioderna 2021–2030. Dessa mål gäller utsläpp från de flesta sektorer som inte ingår i EU:s utsläppshandelssystem till exempel transport (exklusive flyg och internationell sjöfart), uppvärmning av byggnader, jordbruk och avfallshantering.⁴

Definitioner och utgångspunkter

Artikel 3

1) mark: jordskorpanns översta skikt, **beläget mellan berggrunden och landytan**, som består av mineralpartiklar, organiskt material, vatten, luft och levande organismer.

4) markhälsa: markens fysiska, kemiska och biologiska tillstånd som avgör dess förmåga att fungera som ett livsviktigt system och tillhandahålla ekosystemtjänster.

5) hållbar markförvaltning: markförvaltningsmetoder som bevarar eller förbättrar de ekosystemtjänster som marken tillhandahåller utan att försämrade funktioner som möjliggör dessa tjänster eller skada andra egenskaper hos miljön.

9) bedömning av markhälsa: bedömningen av markens hälsa på grundval av mätning eller uppskattning av markdeskriptorer.

¹Förslag till direktiv om markövervakning m.m., s. 1 och 4.

²Förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030. Se även statistik från NVV <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-nettoutslassp-och-nettoupptag-fran-markanvandning/>

³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0842> (hämtad 2023-12-06).

⁴<https://www.energimyndigheten.se/klimat--miljo/handel-med-utslappsratter/om-utslappshandel/ansvarsfordelningsbeslutet/>

- 10) förorenat område:** ett avgränsat område med en eller flera ytor med bekräftad förekomst av markförorening orsakad av **antropogen verksamhet** från punktkällor.
- 11) markdeskriptor:** en parameter som beskriver en fysisk, kemisk eller biologisk egenskap hos markhälsan.
- (14) naturlig mark:** ett område där mänsklig verksamhet inte väsentligt har ändrat områdets primära ekologiska funktioner och artsammansättning.
- (15) halvnaturlig mark:** ett område där ekologiska grupper har ändrats väsentligt med avseende på sammansättning, balans eller funktion till följd av mänsklig verksamhet men där ett potentiellt högt värde kvarstår när det gäller biologisk mångfald och de ekosystemtjänster marken tillhandahåller.
- (16) artificiell mark:** mark som används som plattform för byggnader och infrastruktur eller som en direkt råvarukälla eller som arkiv för historiskt kulturarv, **på bekostnad** av markens förmåga att tillhandahålla andra ekosystemtjänster.
- 17) markexploatering:** omvandling av naturlig och halvnaturlig mark till artificiell mark.
- 22) återställande:** avsiktlig verksamhet som syftar till att vända markens status från förstörd till gott skick.

Principiella frågor

Lagstiftningsnivå

Precis som vår tidigare utredning om restaurering av natur (åt Byggföretagen våren 2023) så finns det möjlighet att föra resonemang om EU:s lagstiftningskompetens inom området, även när det gäller nu aktuellt förslag om markhälsa. Den svenska regeringen lyfter exempelvis följande. ”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.”⁵

Förslaget till EU-direktiv innehåller en bakgrundstext med motivering till förslaget, frågor om subsidiaritet och proportionalitet behandlas under avsnittet *Rättslig grund*, men vi hade önskat en tydligare motivering dessa aspekter, framför allt kopplat till art. 11 och markexploatering. I detta avsnitt väljer istället EU att skriva att förslaget inte innehåller några åtgärder som **påverkar markanvändningen** (se sid. 10 i förslaget). Detta leder närmast till slutsatsen att artikel 11 och frågorna om markexploatering inte har beaktats vid EU:s bedömning av rättslig grund, proportionalitetsaspekter m.m.

Kommunalt självstyre

Förslaget har tydlig påverkan på det kommunala självbestämmandet och blir även ett extra lager av regler kommunerna måste förhålla sig till i mycket av det arbete som redan pågår. Planmonopolet innebär i korthet

⁵Text hämtad från regeringens faktagromemoria 2022/23:FPM125, s. 13.

att det bara är kommunerna som har befogenhet att bestämma när detaljplaneläggning får göras och därtill anta detaljplaner.

Det kommunala planmonopolet hänger samman med det kommunala självstyret som i Sverige finns angivet på grundlagsnivå i regeringsformen (RF). Där anges bl.a. att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (se 14 kap. RF). Förslaget skulle innebära att det i Sverige behöver göras en avvägning utifrån sistnämnda skrivning där man då bl.a. beaktar nödvändigheten av åtgärderna. Förslaget kommer innebära att det kommunala planmonopolet i stor utsträckning behöver förhålla sig till en EU-reglering med detaljerade krav på markanvändning (t.ex. vad gäller markexploatering), och att det kommunala självbestämmandet därmed begränsas när det gäller planering och användning av mark.

Att verktygen i form av detaljplan och översiktsplan ligger på en kommunal nivå i Sverige har att göra med att markanvändning har bedömts lämpligt att reglera på en lokal nivå så långt det är möjligt. EU-förslaget kan i vissa delar vara svårt att förena med det nämnda synsättet. Sammantaget kan de föreslagna åtgärderna rörande fysisk planering därför stå i strid med det kommunala självbestämmandet, vilket även skulle kunna skapa tillämpningsproblem i Sverige eftersom de nationella grundlagsbestämmelserna inte är förenliga med vissa delar av den föreslagna EU-regleringen.

Artiklar i fokus

Kapitel II Övervakning och bedömning av markhälsa

Artikel 9 Bedömning av markhälsa

1. Medlemsstaterna ska bedöma markhälsan i **alla markdistrikt** på grundval av de data som samlats in i samband med den övervakning som avses i **artiklarna 6, 7 och 8** för var och en av de markdeskriptorer som avses i delarna A och B i **bilaga I**. Medlemsstaterna ska också beakta de data som samlats in i samband med de markundersökningar som avses i **artikel 14**. Medlemsstaterna ska säkerställa att markhälsobedömningar utförs **minst vart femte år** och att den första markhälsobedömningen utförs senast den ... (Publikationsbyrån: för in datum = 5 år efter dagen för detta direktivs ikraftträdande).

2. Marken **anses frisk** i enlighet med detta direktiv om följande kumulativa villkor är uppfyllda:

(a) Värdena för alla markdeskriptorer som förtecknas i del A i **bilaga I** uppfyller de kriterier som fastställs där och, i tillämpliga fall, anpassats i enlighet med **artikel 7**.

(b) Värdena för alla markdeskriptorer som förtecknas del B i **bilaga I** uppfyller de kriterier som fastställs i enlighet med **artikel 7** (frisk mark).

Genom **undantag** från första stycket ska man vid bedömningen av mark inom ett markområde som förtecknas i den fjärde kolumnen i **bilaga I** inte beakta de värden som anges i tredje kolumnen för det markområdet.

Marken har **dålig markhälsa** om minst ett av kriterierna i första stycket inte är uppfyllt (dålig markhälsa).

3. Medlemsstaterna ska analysera värdena för de markdeskriptorer som förtecknas i del C i **bilaga I** och bedöma huruvida det sker en kritisk förlust av ekosystemtjänster med beaktande av relevanta data och tillgänglig vetenskaplig kunskap. Medlemsstaterna ska analysera värdena för de indikatorer för markexploatering och hårdgörning av mark som förtecknas i del D i **bilaga I** och bedöma deras inverkan på förlusten av ekosystemtjänster och på de syften och mål som fastställs i förordning (EU) 2018/841 (LULUCF).

4. På grundval av den bedömning av markhälsan som utförs i enlighet med denna artikel ska den berörda myndigheten, i relevanta fall i samordning med lokala, regionala och nationella myndigheter, för varje markdistrikt identifiera områden med dålig markhälsa och informera allmänheten i enlighet med artikel 19.

5. Medlemsstaterna ska inrätta en mekanism för **frivillig markhälsocertifiering** för markägare och markförvaltare i enlighet med villkoren i punkt 2 i denna artikel. Kommissionen får anta genomförandeakter för att harmonisera markhälsocertifieringens format. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 21.

6. Medlemsstaterna ska på begäran överlämna de markhälsodata och markhälsobedömningar som avses i artiklarna 6–10 till **berörda markägare och markförvaltare**, särskilt för att stödja utarbetandet av den rådgivning som avses i artikel 10.3.

Kapitel III Hållbar markförvaltning

Artikel 11 Metoder för begränsning av markexploatering

Medlemsstaterna ska säkerställa att följande principer respekteras vid markexploatering:

(a) Förlusten av markens kapacitet att tillhandahålla flera ekosystemtjänster, däribland livsmedelsproduktion, ska undvikas eller minskas så långt det är **tekniskt och ekonomiskt möjligt** genom att

- i) i möjligaste mån minska det område som påverkas av markexploateringen,
- ii) välja ut områden där förlusten av ekosystemtjänster skulle bli minimerad,
- iii) utföra markexploateringen på ett sätt som minimerar de negativa effekterna på marken.

(b) Förlusten av markens kapacitet att tillhandahålla flera ekosystemtjänster ska i största möjliga utsträckning **kompenseras**.

Intresseavvägning i PBL och MB

Plan- och bygglagen 2 kap. 3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en **god ekonomisk tillväxt** och en effektiv konkurrens, och
5. **bostadsbyggande** och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1-5.

Miljöbalken 1 kap. 1 §

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett

skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljö skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och **samhällsekonomisk** synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Diskussion principiella frågor och otydliga begrepp

Ur principiellt hänseende väcker förslaget frågor om vilka utmaningar som ska hanteras på EU-nivå och vilka frågor som ska ligga på medlemsstaternas nivå. De delar av förslaget som berör exempelvis mark-exploatering är ett sådant område där det inte är självklart att EU har bäst kompetens för att hantera och lagstifta om frågorna. Förslaget har visserligen lagts genom ett direktiv (och inte en förordning) vilket gör att medlemsstaterna får viss frihet i utförandet av lagstiftningen i det egna rättssystemet. Men med tanke på att flera av reglerna i direktivet innebär att medlemsstaterna behöver implementera förhållandevis omfattande och strikta regler som får påverkan på många olika branscher så finns det skäl för att fundera på om EU är det bäst lämpade lagstiftningsorganet. Det nuvarande förslaget tar exempelvis inte höjd för att bedöm de olika markförhållandena i de olika länderna (och även inom varje land). Sverige är ett exempel på ett av EU:s länder som har stor variation i hur naturen och marken ser ut.

Med tanke på att det finns många begrepp, korshänvisningar och otydligheter i förslaget så uppstår flertalet frågor. Den mängd oklarheter som förslaget idag innehåller kan leda till att direktivet kommer att tolkas på olika sätt i olika medlemsstater, vilket i sin tur kan leda till att syftet med en gemensam EU-reglering förtas.

Några otydligheter som vi (och några remissinstanser) har lagt märke till är att det inte är klarlagt från vilket djup som provtagning ska göras. För Sveriges del kan det innebära att andelen mark som bedöms vara förorenad beror på vilket provdjup som används. Exempelvis skulle ytliga prover kunna visa lägre halter av ämnen som anses dåliga för markhälsan, medan djupare prover skulle kunna leda till sämre provresultat totalt sett (eftersom det i Sverige kan finnas höga halter av t.ex. fosfor i berggrunden vilket kan märkas i högre utsträckning vid en djupare provtagningspunkt).

Artikel 11 är skriven som att markexploatering ska begränsas i medlemsstaterna och förslaget avser all mark i EU. Utgångspunkten i förslaget tycks därmed vara att **all markexploatering** leder till dålig markhälsa – men finns det belägg för att så är fallet? Kan det finnas situationer när exploatering av mark, som t.ex. har låga ekologiska värden, istället leder till att den biologiska mångfalden ökar? Genom t.ex. införande av välplanerade ekosystemtjänster i nya områden. Det är en fråga som behöver utredas närmare och som också hade varit intressant att ha sett mer information om i EU:s analys och motivering till förslaget.

I artikel 11 används också begreppet ”tekniskt och ekonomiskt **möjligt**” vilket indikerar en hög ambitionsnivå, som skulle kunna få stor effekt på framtida markexploatering i unionen. Man kan ställa sig frågan om formuleringen hade kunnat göras om och istället ta sikte på att förlust av ekosystemtjänster ska

undvikas eller minskas så långt det är ”tekniskt och ekonomiskt **motiverat**”. Även uttryck som kan ge utrymme för intresseavvägningar hade varit att föredra, t.ex. genom att ange att sociala, kulturella och samhällsekonomiska värden ska beaktas.

I artikel 11 regleras också frågor om **kompensation** av ekosystemtjänster vid exploatering. Det finns dock ingen närmare vägledning kring vad som avses i dessa situationer. Det bör vara klarlagt att kompensation och att återställande inte har samma sak. Några frågor som därmed uppkommer i detta sammanhang är:

- Vad innebär **kompensation** vid markexploatering? Ska förlorad mark ersättas med samma typ av mark? Var ska detta göras geografiskt?
- Bör begreppet definieras i direktivets **art. 3**?
- Hur bedöms om kompensationen för förlust av ekologiska värden har varit **tillräcklig**?
- Vem kommer **ansvara** för kompensationen i praktiken? Exploatören av mark, staten eller markägaren?

Markexploatering är ett område som i Sverige regleras med utgångspunkt i bl.a. plan- och bygglagstiftning och miljölagstiftning. Som vi ser exempel på ovan så finns det i denna typ av regelverk bestämmelser som tydligt indikerar att det är flera intressen som ställs mot varandra vid markanvändning. Exempelvis ställs ofta bevarandeintressen gentemot nyttjandeintressen. Den typ av resonemang och intresseavvägningar saknas idag i EU-kommissionens förslag, vilket vi tror kan leda till oproportionerliga konsekvenser vid framtida markexploatering om förslaget går igenom i nuvarande utformning.

Samhällsekonomiska aspekter på förslaget till direktiv

Breda samhällsekonomiska bedömningar – där man på ett systematiskt sätt väger olika intressen mot varandra - är en viktig del av den svenska planeringstraditionen och som vi diskuterar ovan kommer denna tradition till tydligt uttryck i den lagstiftning som omgärdar fysisk planering, såväl i miljöbalken som plan- och bygglagen.

Det aktuella förslaget till EU-direktiv har visserligen - sett till volymen textmassa - underställt en tämligen ambitiös samhällsekonomisk konsekvensanalys. Bedömningen i denna är att de åtgärder som följer av direktivet uppvisar en stark positiv samhällsekonomisk nettonytta. Nyttorna med initiativet uppskattas till cirka 74 miljarder euro per år, medan de totala kostnaderna beräknas uppgå till betydligt lägre 28–38 miljarder euro per år.⁶

Det går dock att resa en mängd invändningar mot denna bedömning, inte minst att konsekvensanalysen helt tycks bortse från artikel 11 och de principer för markexploatering som där anges (se ovan)

Bestämmelserna är visserligen tämligen oprecisa och har ett betydande tolkningsutrymme, vilket gör det närmast omöjligt att på förhand analysera hur de i konkret mening kan komma att påverka samhällsplaneringen. Men, även om omfattningen är svårbedömd så kommer dock rimligen dessa bestämmelser, efter att de införlivats i svensk lag och prövats i praxisgrundande domstolsprocesser, att göra det såväl svårare som dyrare att nyttja jungfrulig mark för uppförande av ny bebyggelse. En sådan förändring skulle potentiellt kunna få mycket omfattande ekonomiska följdverkningar, negativa effekter som sannolikt skulle vida överstiga de nyttor som kan kopplas till en mer restriktiv användning av obebyggd mark.

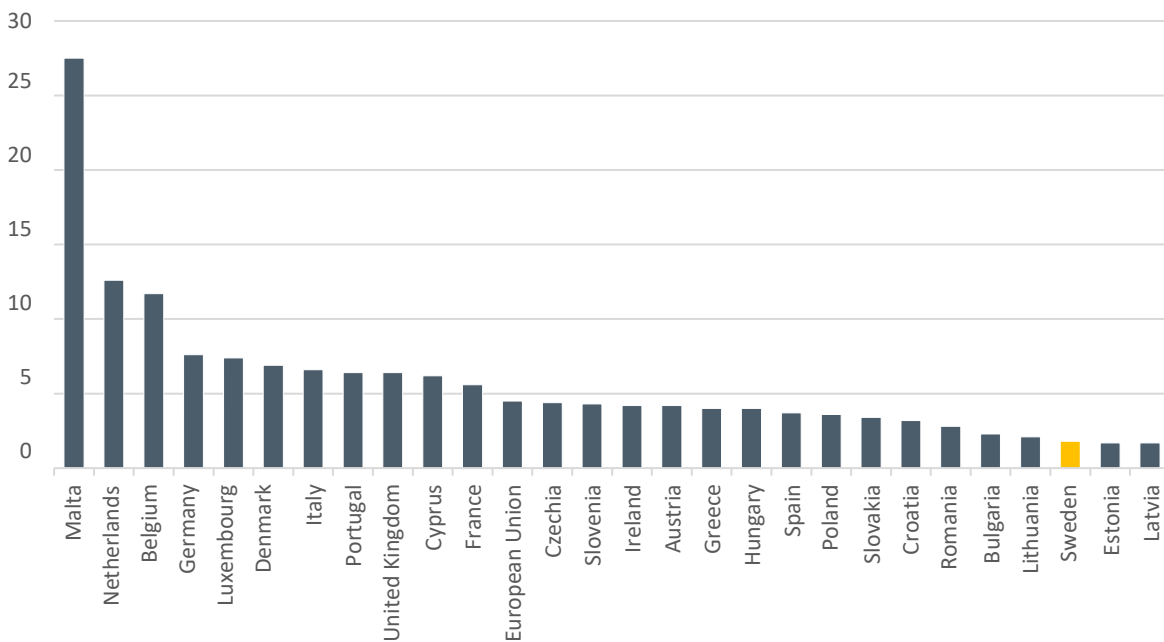
⁶EU-kommissionen (2023), Impact assessment report, Accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law), Commission staff working document.

Innan vi går vidare med att illustrera magnituden på de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med att inskränka av möjligheterna att exploatera obebyggd mark så finns det skäl att påminna om de övergripande planeringsförutsättningar som råder i Sverige, hur de skiljer sig från förhållandena i övriga Europa och vilka konsekvenser detta sammantaget får för hur man ska värdera nyttorna av det åtgärds paket som följer av direktivet.

Är den samhällsekonomiska bedömningen verkligen relevant för Sverige?

Enligt EU:s statistikbyrå Eurostat är 1,8 procent av Sveriges landyta ”artificiell”, det vill säga enkelt uttryckt bebyggd. Motsvarande andel för hela EU, exklusive Sverige, är 4,9 procent. Genomsnittet påverkas dock starkt av ett antal till ytan stora men befolkningsmässigt små länder, inte minst vårt grannland Finland. Ett mer rättvisande mått är därför det befolkningsviktade genomsnittet, som för EU (exklusive Sverige) uppgick till 5,8 procent år 2018.

Figur X. Andel artificiell (obebyggd) mark EU:s medlemsstater år 2018.



Källa: WSP:s bearbetning av data från Eurostat

Under åren 2010–2020 skedde enligt SCB en ökning av bebyggd mark i Sverige motsvarande 0,15 procent av rikets totala landareal.⁷ Med den takten i exploateringen av obebyggd mark, som ändå var historiskt hög tack vare EU:s snabbaste befolkningstillväxt, kommer det ta över 200 år innan Sverige når upp till dagens (befolkningsviktade) genomsnitt för övriga EU-länder. För att komma i kapp Belgien, skulle det krävas närmare 600 år av samma exploaterings takt som Sverige uppvisade under perioden 2010–2020.

⁷SCB/Markanvändningen i Sverige

Sverige avviker ännu tydligare från övriga Europa när det gäller andelen mark som, enligt de kriterier som ställs upp i förslaget till direktiv, anses ha dålig hälsa. Av förslagets underlag framgår att 60 till 70 procent av EU:s markareal kännetecknas av dålig markhälsa, medan motsvarande andel för Sverige är 5 procent. Som SGU konstaterar i sitt remissyttrande är detta för Sveriges del sannolikt en något för låg andel, bland annat på grund av att det saknas uppgifter kring ett antal av de beskrivningar utifrån vilka man mäter markhälsan. SGU:s bedömning är ändå, trots denna reservation, att andelen mark med dålig hälsa är betydligt lägre i Sverige än i övriga Europa.⁸

Det aktuella EU-direktivet är således författat utifrån en planeringskontext som starkt avviker från de förhållanden som råder i Sverige, såväl vad gäller markhälsa som andelen exploaterad mark. Sammantaget innebär detta att den samhällsekonomiska bedömning som direktivet underställts sannolikt inte är relevant för Sverige. Skälet är att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte är de genomsnittliga kostnaderna och nyttorna som är relevanta, utan de effekter som en viss åtgärd åstadkommer på marginalen.

En grundsten i ekonomisk teori är antagande om avtagande marginalnytta, det vill säga den lag som säger att ju mer man använder av en viss resurs, desto mindre nytta har man av att använda ytterligare en enhet av den aktuella resursen.

Jämfört med övriga EU använder Sverige mycket stora mängder såväl oexploaterad mark som mark med god hälsa. Marginalnyttan av en väsentligt mer restriktiv hållning till att exploatera jungfrulig mark samt genom olika kostsamma återställningsåtgärder öka andelen mark med god hälsa torde med det perspektivet vara väsentligt lägre i Sverige än i de flesta andra delar av Europa.

Samtidigt kan man argumentera för att marginalkostnaderna av att följa direktivets bestämmelser torde vara högre i Sverige än i många andra länder. Ett skäl till detta är Sverige under de kommande decenniernas förväntas ha en väsentligt större befolkningstillväxt än EU som helhet. Enligt aktuella prognoser från EU:s statistikbyrå Eurostat bedöms befolkningen i unionen i allt väsentligt ligga kvar på samma nivå som idag fram till år 2040 för att under de därpå följande sex decennierna kontinuerligt minska. Under perioden 2040–2100 bedöms EU:s befolkning minska med 7 procent eller drygt 30 miljoner invånare.

Men Sverige förväntas inte följa den allmänna europeiska trenden, tvärtom. Fram till år 2100 förväntas en stadig befolkningstillväxt på i genomsnitt 0,3 procent per år. År 2100 beräknas Sverige ha över 13 miljoner invånare, 2,8 miljoner eller 27 procent fler än idag. Det innebär att behovet av bostadsbyggande i Sverige, mätt per capita, kommer vara betydligt större än EU-genomsnittet. Eftersom befolkningsutvecklingen utgör en viktig komponent i den ekonomiska tillväxten är det även högst troligt produktionskapaciteten i näringslivet, liksom transportsystemet och byggnader för offentlig service kommer att behöva byggas ut i snabbare takt i Sverige än i EU som helhet.

För att klara den ekonomiska och befolkningsmässiga tillväxten krävs tillgång på mark och stryper man denna tillgång riskerar man mycket stora samhällsekonomiska värden, något som vi utvecklar mer ingående nedan.

Trots de ovan beskrivna förhållandena ska Sverige enligt förslaget till direktiv åläggas i allt väsentligt samma krav som övriga EU-länder, vilket starkt kan ifrågasättas. Direktivet borde mot den bakgrunden tillåta betydligt större utrymme för nationella hänsyn. Medlemsländerna torde vara allt för heterogena vad avser

⁸SGU (2023), Remiss av EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av jordhälsa och resiliens, dnr 33-1713/2023.

demografiska, geografiska och geologiska förutsättningar för att det ska vara möjligt att - med rimlig samhällsekonomisk effektivitet – tillämpa samma rigida regelverk i hela unionen.

Effekter av en mer restriktiv användning av jungfrulig mark – ett räkneexempel

Som vi redan berört exploaterades motsvarande 0,15 procent av Sveriges totala landyta under perioden 2010–2020. Det kan framstå som försumbar sak, men sannolikt går det att koppla mycket stora ekonomiska värden till detta ianspråktagande av jungfrulig mark.

Vi illustrerar detta genom ett räkneexempel där vi leker med tanken att det år 2010 hade införts ett regelverk som inneburit ett krav på att volymen obebyggd mark är minst oförändrad, det vill säga att nettoförlusten av sådan mark är noll. Hur hade då effekterna sett ut tio år senare, det vill säga år 2020?

Beräkningen, vars metod beskrivs i appendix, ger vid handen att ett sådant regelverk år 2020 hade trängt undan produktion (förädlingsvärde) till ett samlat värde av över 300 miljarder år. Det ska noteras att detta endast är den effekt som beräknas uppstå år 2020. Den aggregerade effekten över hela perioden 2010–2020 kan uppskattas till omkring 1500 miljarder kr.

Som framgår av tabellen nedan bedöms omkring två tredjedelar av de negativa produktionseffekterna uppstå i branschaggregatet *privata tjänstenärings*. Detta är främst en återspeglning av aggregatet står närmare för hälften av det totala förädlingsvärdet i ekonomin, men också ett uttryck för att dessa näringar vuxit mycket snabbt under det senaste decenniet.

I relativa termer är det dock byggverksamhet som sticker ut, med en beräknad negativ produktionseffekt på 13 procent. Detta kan kopplas till att ett förbud mot att exploatera jungfrulig mark beräknas innebära att nyproduktionen faller med cirka 75 procent. I praktiken skulle byggindustrin drabbas väsentligt hårdare, eftersom vi inte tagit hänsyn till de kraftigt minskade byggnadsinvesteringarna i övriga delar av ekonomin. Det bör dock understrykas att detta räkneexempel är starkt förenklat och bortser bland annat från att ett förbud mot att expandera på jungfrulig mark sannolikt till viss del hade kunnat hanteras genom att substituera mark mot andra produktionsfaktorer, exempelvis genom att bygga högre (och dyrare) eller genom att investera i maskinkapital och logistiklösningar som är mindre ytkrävande.

Men, med denna reservation så står det ändå klart att mycket stora samhällsekonomiska nyttor står på spel om man radikalt minskar möjligheterna att nyttja jungfrulig mark för uppförande av ny bebyggelse. Detta är en aspekt som, så vitt vi kan bedöma, helt lyser med sin frånvaro i den samhällsekonomiska bedömningen av förslaget till direktiv.

Tabell X. Effekter på produktionen (förädlingsvärdet) år 2020 vid det kontrafaktiska scenariot att ett förbud mot nettoexploatering av obebyggd mark trätt i kraft år 2010.

Sektor	Miljarder kr
Tillverkningsindustri	-53
Privata tjänstenäringsar	-207
Byggverksamhet (effekt av minskat bostadsbyggande)	-39
Offentlig verksamhet	-34
<i>Totalt, hela ekonomin</i>	<i>-333</i>

Gränsvärden för markhälsa kan äventyra den gröna omställningen i norra Sverige

I förslaget till direktiv definieras markhälsan utifrån ett antal beskrivningar. Dessa beskrivningar ska i ett första steg användas för storskalig övervakning av markhälsan och resultatet från denna övervakning ska i nästa skede sedan ligga till grund för omfattande återställning av mark som inte klarar de uppställda gränsvärdena.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv går det att resa en rad invändningar mot detta system. En första är att övervakningen sannolikt kommer att bli mycket resurskrävande, utan att det för Sveriges del är tydliggjort vilka tillkommande nyttor som denna ambitionshöjning medför i jämförelse med den provtagningsverksamhet som redan idag sker inom ramen för SGU:s myndighetsuppdrag.

Vidare kan man starkt ifrågasätta principen om ”one out-all out”, det vill säga att det räcker med att ett av ett av kriterierna inte är uppfyllt för att markhälsan ska betraktas som dålig. Det innebär bland annat svårigheter att beakta att det i vissa områden förekommer naturligt höga halter av vissa ämnen, i mark som i övrigt har god hälsa. Därtill riskerar denna fyrkantiga princip, om den även tillämpas i ett implementeringsskede när mark med dålig hälsa ska återställas, att leda till samhällsekonomiskt ineffektiva åtgärder. Bland annat kan skulle mark, som tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster trots alla kriterier inte är uppfyllt, kunna bli föremål för kostsamma återställningsåtgärder.

Den för Sveriges vidkommande kanske mest allvarliga konsekvensen kan dock kopplas till hela det ekonomiska ”utvecklingsblock” som bärs upp av mineralutvinningen i norra Sverige. Förslagets bestämmelser kring övervakning av och åtgärder för förbättrad markhälsa, tillsammans med de minskade möjligheterna att nyttja jungfrulig mark som följer av artikel 1, utgör sammantaget ett potentiellt starkt hot mot den gröna industriella omställningen i norra Sverige.

Gruvdrift är en verksamhet som har mycket begränsade möjligheter att genom en mer intensiv markanvändning (bygga högt, komprimera produktionsanläggningen m.m.) hantera en väsentligt mer

restriktiv hållning till att ta jungfrulig mark i anspråk. Mineralfyndigheter är vidare en så kallad fix produktionsresurs. Det innebär att det inte går att omlokalisera verksamheten och på så sätt, i enlighet med artikel 11, ”välja ut områden där förlusten av ekosystemtjänster skulle bli minimerad”.

Vidare, som SGU påpekar i sitt remissyttrande, är gruvbrytning en verksamhet som kan leda till att markhälsan försämras. Därtill har områdena kring LKAB:s anläggning i Kiruna mycket höga naturliga halter av fosfor, en fyndighet som betraktas som en stor tillgång. Fosfor finns med på EU:s lista över kritiska mineral, huvudsakligen eftersom det är en central beståndsdel i konstgödsel. LKAB avser även att utvinna fosfor från sin anläggning i Malmberget.

Vilka värden står då på spel, om det förslaget EU-direktiv blir verklighet?

LKAB genererar årligen ett gott år ett förädlingsvärde på omkring 30 miljarder kr, vilket motsvarar cirka en halv procent av BNP. Sett isolerat är alltså inte bolaget en så särskilt tung del av näringslivet, men bolaget och övriga gruvindustrins betydelse måste betraktas i ett bredare perspektiv, utifrån dess roll som leverantör av kritisk input till den svenska stål- och metallvaruindustrin och därmed även som indirekt leverantör av insatsvaror till bärande delar av tillverkningsindustrin, inte minst fordonstillverkarna.

I en tidigare rapport som WSP författat på uppdrag av Byggföretagen analyseras de sammantagna effekterna på svensk ekonomi av att strypa produktionen inom gruvindustrin med en fjärdedel. Som framgår av tabellen nedan beräknas den samlade effekten på förädlingsvärdet i ekonomin uppgå till drygt 50 miljarder kr, vilket motsvarar omkring 1 procent av BNP, och antalet sysselsatta bedöms minska med 50 000 – även det en minskning med cirka 1 procent.⁹

Men, och det är ett viktigt men, detta avser endast de nationella effekterna. Mot bakgrund av att bolaget står för omkring 90 procent av den ”inhemska” järnmalmsproduktionen i EU så skulle naturligtvis förändringar i LKAB:s verksamhet på grund av en mer restriktiv markanvändning få följdverkningar som sträcker sig långt utanför Sveriges gränser. Till detta kommer naturligtvis de svåranalyserade och mer långsiktiga effekterna kopplade till den gröna omställningen. De företag som har aviserat stora investeringar verkar på en internationell marknad med stenhård konkurrens, där en tidig tätposition i den gröna utvecklingen sannolikt kommer att ge betydande fördelar i det längre perspektivet. En strypt tillgång utvinning av järnmalm kan därmed få långsiktiga negativa effekter som är svåra att överblicka – för Sverige såväl som EU i sin helhet.

Tabell 3. Genomslag på svensk ekonomi vid 25 procents produktionsminskning i järnmalmsutvinningen – resultat från ett räkneexempel, miljarder kr år 2023.

	Bruttoproduktion	Förädlingsvärde	Sysselsättning
Utbudsbegränsning, gruvindustri	9	5	2
Utbudsbegränsning, stål- och metallvaruindustri (C24-C25)	37	10	11
Utbudsbegränsning, övrig tillverkande industri (C26-C33)	50	17	15
Efterfrågeeffekter övriga delar av ekonomin	25	14	19
Inducerade effekter övriga delar av ekonomin	9	4	3
Totalt	130	51	50

⁹Sveriges Byggföretag (2022), *Cementkrisen – samhällsekonomiska effekter*.

Appendix 1. Effekter av ett förbud mot nettoexploatering av obebyggd mark – metod och data

Effekterna beskrivs utifrån det kontrafaktiska scenariot att ett förbud mot nettoexploatering av obebyggd mark hade trätt i kraft vid årsskiftet 2009/10. Då måste följande gälla:

Δ Bebyggd mark_{2010–2020} ≤ 0

Endast 14 kommuner uppfyllde detta krav, sett över perioden 2010–2020. I resterande 276 kommuner har det alltså skett en nettoexploatering av obebyggd mark och i vårt kontrafaktiska scenario har detta ianspråktagande neutraliserats genom att på ett systematiskt sätt reducera markanvändningen. Denna nedskalning av markanvändningen har gjorts utifrån antagandet att förbudet mot nettoexploatering måste uppfyllas inom varje enskild kommuns geografi.

Nedskalningen har skett proportionellt mot respektive markanvändningsklass andel av det tillkommande markanspråket. I konkret mening innebär detta att om 50 procent av det totala tillkommande markanspråket kan kopplas till bostäder och nettoexploateringen uppgår till låt oss säga 100 hektar, så har vi reducerat volymen mark med bostäder med $0,5 \cdot 100$ hektar = 50 hektar. Det bör understrykas att detta är en stark förenkling och det finns gott om argument för att den faktiska anpassningsmekanismen skulle bli väsentligt mer intrikat och bestämmas av en rad andra faktorer, inte minst exploatörernas betalningsvilja/förmåga.

Data över bebyggt mark, med fördelning på olika markanvändningsklasser, har hämtats från SCB.

I nästa steg har vi analyserat hur markanvändningen förändras med avseende på produktionen inom olika sektorer av ekonomin. Detta har gjorts med hjälp av en statistisk regressionsanalys, baserad på så kallad paneldata för de svenska länen under åren 2010, 2015 och 2020. Det dataunderlag vi nyttjat har, utöver sektorsindelad markanvändning, utgjorts av statistik över branschfördelad produktion (förädlingsvärde) i fasta priser. Regressionsanalysen har utmynnat i branschvisa markanvändningselasticiteter, det vill säga mått som uttrycker med hur många procent markanvändningen tenderar att öka när produktionsvolymen ökar med en procent.

Utifrån dessa elasticiteter har vi i ett sista steg kunnat beräkna hur stor produktionsminskning som kan kopplas till den reducerade markanvändning som uppstår till följd av det fiktiva förbudet mot nettoexploatering. Så gäller dock inte för byggindustrin. Där har istället produktionseffekten beräknats med utgångspunkt i det minskade bostadsbyggandet.

Appendix 2. Intressanta delar i urval av remissvar

Lantmäteriet

Lantmäteriet redogör främst kring artiklar som har en koppling till geodata och effektiv landadministration. Detta remissvar ger en överblick kring hur en del av frågorna från direktivet hanteras på en svensk nivå idag. Exempelvis beskrivs begreppet artificiell landyta – detta skrivs dock om i förhållande till art. 6 om jordhälsa och markexploatering (se sid. 2).

”Däribland ska **indikatorer för exploaterad** och hårdgjord mark övervakas. Total artificiell landyta och hårdgjord mark (areal i km² och procentuell andel av medlemslandets yta) är indikatorerna. **Andra relaterade indikatorer**, eller kanske preciseringar av den artificiella ytan, som kan mätas är mark ianspråktagen för kommersiella aktiviteter, logistiknav, flygplatser, vägar, gruvor.

Här kan Lantmäteriets geografiska data och Naturvårdsverkets Nationella marktäckedata (NMD) utgöra de mest relevanta nationella underlagen för att tillhandahålla den informationen. I Lantmäteriets Topografiska data redovisas anläggningsområden för exempelvis handels- och industriområden, gruvområden, flygplatser etc. Dessa utnyttjats som underlag och bearbetas när Naturvårdsverket tar fram NMD. I NMD finns samlingsklassen ”Exploaterad mark” som i princip motsvarar summan av artificiell landyta.”

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har till Regeringskansliet den 6 oktober 2023 redovisat en fördjupad analys (NV-04861-23, se bilaga 1) av möjliga konsekvenser av EU-kommissionens förslag till direktiv om övervakning av markhälsa och resiliens.

Delar av förslaget som anses särskilt angelägna

- Frisk mark är en förutsättning för livet på land, såväl ovan som under mark och ca 25 procent av den biologiska mångfalden på jorden återfinns i marken – därmed anser verket att det är angeläget att skydda marken och dess ekosystemtjänster.

Delar av förslaget som kan ifrågasättas

- Konsekvensbeskrivning tar inte till fulla hänsyn till de varierande förhållandena i Europa, bl.a. Sveriges särskilda förutsättningar med stora ytor av skog och fjäll.
- Kravet att övervaka alla angivna deskriptorer för alla marktyper är inte ändamålsenligt, i synnerhet inte i områden där hot mot markhälsan saknas.
 - Förslaget till definition av *markförening* innehåller inte något uttryckligt undantag för naturligt höga bakgrundsnivåer av naturligt förekommande ämnen.

Något om kostnader

- Naturvårdsverket bedömer att den utökade *markövervakningen* kan medföra en extra kostnad på ca 5 miljoner kr årligen.
 - Därtill tillkommer kostnader för *nationell provtagning* och analys av organiska ämnen, som enligt Naturvårdsverkets översiktliga beräkningar uppgår till cirka 2–20 miljoner kr per år.
- Det stora intervallet i uppskattningen grundar sig i otydlighet i hur omfattande provtagningsprogrammet för organiska ämnen behöver vara.
 - Kostnaderna på Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1) bedöms öka med åtta tjänster per år om myndigheten får en samordnande roll vid implementeringen, motsvarande ca åtta miljoner kr per år.

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

SGU konstaterar inledningsvis att myndigheten avstyrker att direktivet i sin nuvarande form antas och implementeras i svensk rätt.

Några kritiska kommentarer

- Det är mycket viktigt att både definitionen av markhälsa och principer för hållbar markförvaltning **beaktar naturliga höga** halter av vissa ämnen.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
 - 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.
 - SGU anser även att krav på återrapportering och information till allmänheten medför en **orimlig hög börda för både enskilda, företag och myndigheter**.

Sveriges kommuner och regioner (SKR)

- SKR avstyrker art. 11 och ser det som problematiskt att EU i flera sammanhang har för avsikt att reglera frågor som påverkar den **kommunala fysiska planeringen** och markanvändningen.
- Förslaget med tillhörande deskriptorer och kriterier framstår främst vara anpassat till jordbruksmark och tar inte hänsyn till samtliga europeiska ekosystem såsom skogsmark och alpin tundra.
- SKR anser att det är viktigt att direktivet utformas så att det bidrar till synergier med **annan EU-lagstiftning** på miljöområdet och undviker överlappning. Som exempel kan naturrestaureringslagen, LULUCF och ramdirektivet för vatten nämnas, men även RePowerEU, förordningen om kritiska och strategiska råmaterial, förordningen om netto-nollindustri samt industriutsläppsdirektivet är relevanta.

Särskilt om art. 9 – bedömning av markhälsa

SKR är kritisk till förfarandet gällande bedömning av markhälsa genom en så kallad One out – all out-princip. Kommissionens förslag, att markhälsan ska klassificeras som dålig om minst ett av kriterierna i första stycket i Annex I inte uppfylls, är inte rimlig. SKR anser att en annan modell med fler kategorier, förslagsvis tre till fyra stycken, vore bättre eftersom det skulle ge en mer nyanserad bild av statusen för markhälsan i medlemsstaterna.

Art. 15 föreskriver endast krav på riskbegränsande åtgärder och inte uteslutande saneringsåtgärder. Det innebär att mark inte kan klassificeras som frisk i de fall ett markdistrikt innefattar förorenade områden där enbart riskbegränsande åtgärder vidtagits. SKR ställer sig frågande till hur dessa två delar ska samverka. Hur ska kraven på markhälsa som mäts genom ett antal deskriptorer ställas mot kravet på enbart riskbegränsande åtgärder?

Särskilt om art. 11 – metoder för begränsning av markexploatering

SKR anser att de föreslagna principerna för begränsning av markexploatering bör utgå ur direktivet. De avvägningar som behöver göras mellan **exploaterings- och bevarandeintressen** finns i Sverige reglerade i **miljöbalken och plan- och bygglagen** (PBL), om än i mindre detaljerad form. Av PBL framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Motivet för detta decentraliserade ansvar är att beslut som rör den fysiska miljön ska fattas nära medborgarna, av förtroendevalda med god kännedom om lokala förhållanden. Uppgiften för den fysiska planeringen är att i den enskilda situationen komma fram till den ur allmän synpunkt lämpligaste användningen av mark och vatten.

SKR vill understryka att åtgärder som påverkar fysisk planering och markanvändning **inte är en EU-kompetens** och betonar vikten av att säkerställa proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna och att åtgärder som påverkar stadsplaneringen inte kan beslutas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i enlighet med artikel 192 i EUF-fördraget. SKR avstyrker därför denna artikel och ser det som problematiskt att EU i flera sammanhang har för avsikt att reglera frågor som påverkar den kommunala fysiska planeringen och markanvändningen. Regeringen bör i de fortsatta förhandlingarna säkerställa att de föreslagna begränsningsprinciperna **inte kommer i konflikt med det kommunala planansvaret**.