



PM 2007:25 RIII (Dnr 302-4147/2006)

## **EU-kommissionens förslag till en temainriktad strategi för markskydd KOM (2006) 231 och rambestämmelser för markskydd m.m. KOM (2006) 232**

**Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss om KOM (2006) 231 slutlig, meddelande från Kommissionen, En temainriktad strategi för markskydd, samt KOM (2006) 232 slutlig, om inrättande av rambestämmelser för markskydd och om ändring av direktiv 2004/35/EG överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton** anför följande.

### *Ärendet*

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har för yttrande remitterat KOM (2006) 231 slutlig, meddelande från Kommissionen, En temainriktad strategi för markskydd, samt KOM (2006) 232 slutlig, om inrättande av rambestämmelser för markskydd och om ändring av direktiv 2004/35/EG, *se bilaga 1*.

EU:s innevarande sjätte miljöhandlingsprogram utgör ramen för gemenskapens miljöpolitik mellan åren 2002 och 2012. För att genomföra handlingsprogrammet har kommissionen utarbetat övergripande så kallade temainriktade strategier och den nu remitterade strategin för markskydd är den sista av sju sådana strategier. Strategin och ett tillhörande ramdirektiv syftar till att förhindra fortsatt markförsämring och att återställa förstörd mark. Meningen är att säkerställa att marken även fortsättningsvis ska kunna fylla sina olika funktioner inom t.ex. jord- och skogsbruk eller som livsmiljö för djur och växter.

De gemensamma regler som kommissionen föreslår är övergripande. Avsikten är att medlemsländerna ska identifiera områden där det finns risk för markförstöring och själva utarbeta program med mål och åtgärder för att minska riskerna, en tidplan för arbetet och en plan för finansieringen. Medlemsländerna ska enligt förslaget särskilt inventera områden med förorenad mark med avsikten att återställa dessa områden så att de inte längre utgör en risk för människors hälsa eller för miljön. Ramdirektivet innehåller därutöver bl.a. krav på medlemsländerna att utvärdera hur åtgärder på andra områden påverkar markkvaliteten, t.ex. inom stadsplanering.

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt till stadsbyggnadsnämnden. På grund av den korta remisstiden har miljö- och hälsoskyddsnämnden samt marknämnden avgett svar i form av kontorsutlåtanden. Stadsbyggnadsnämnden har valt att inte besvara remissen då den inte berör frågor som är aktuella för nämnden.

*Stadsledningskontoret* gör den sammantagna bedömningen att staden i liten utsträckning berörs av den problembeskrivning rörande ökande markförstöring som strategin beskriver. Kontoret anser vidare att svensk lagstiftning redan möter de krav kring stärkt markskydd som kan väntas komma från EU-kommissionen.

*Markkontoret* delar uppfattningen att såväl svensk lagstiftning som stadens arbete ligger långt framme i förhållande till vad som föreslås. Kontoret anser att förslagen till strategi och direktiv är förhållandevis innehållslösa sin omfattning till trots och befarar att de endast kommer att leda till ökad byråkrati utan att några förbättringar uppnås.

*Miljöförvaltningen* anser att direktivet avseende markföroreningar är mer konkret och detaljerat än dagens reglering i miljöbalken och därmed innebär en tydligare styrning. Förvaltningen ser en fördel i att metoder för till exempel analysteknik och vad som kan betraktas som godtagbara saneringsåtgärder harmoniseras.

### *Mina synpunkter*

Det kan ifrågasättas om det verkligen finns ett behov av ytterligare regleringar för markskydd i Sverige. Miljöbalken ger utifrån de åtgärder som direktivet föreslår ett tillräckligt och ändamålsenligt skydd för marken. Det gäller såväl möjligheterna att vidta konkreta åtgärder som system för att dokumentera tillståndet i miljön och dess förändringar. Stadens övergripande strategi att bygga staden inåt ligger, som markkontoret påpekar, väl i linje med den föreslagna gemenskapsstrategins mål och syfte. Genom att förvalta och förbättra den stad som redan är byggd, genom att i första hand exploatera redan ianspråktagen mark och att bevara och utveckla grönstrukturen uppnås strategin för stadens del.

Utifrån ett europeiskt perspektiv har det emellertid ansetts nödvändigt med en strategi för markskydd eftersom endast ett fåtal av medlemsstaterna har bestämmelser om skydd för mark. Markförstöringen har direkt inverkan på vatten- och luftkvaliteten, den biologiska mångfalden och klimatförändringen. Det konstateras också att det mesta av kostnaderna för markförstöring inte betalas av markanvändarna, utan istället av det offentliga eller av aktörer som befinner sig långt från platsen där problemet finns. Om en harmonisering av de nationella systemen för markskydd och marksanering kan åstadkommas, skulle detta vara till gagn för den inre marknadens funktion, med minskad snedvridning av konkurrensen. Om aktörernas ekonomiska förpliktelser kan säkerställas på likartat sätt inom hela den inre marknaden, kan kommissionens intentioner med strategin omvandlas till en konkurrensfördel för länder som ligger långt fram inom identifiering/kartering och lagstiftning inom markföroreningsområdet. I anslutning till detta vill jag påpeka att det i många fall inte är strategierna eller direktiven som skapar problem utan snarare hur de implementeras i svensk lagstiftning. För att inte de fördelar som uppnås genom en harmonisering skall utebli är det mycket viktigt att implementeringen i Sverige inte medför striktare regler än vad som föreslås i direktivet.

Bestämmelserna bör vidare utformas så att det arbete som idag bedrivs kan tillgodoräknas och att administrativt dubbelarbete undviks. I direktivets kapitel tre behandlas exempelvis frågan om markförorening. Sverige har redan idag ett välfungerande system för registrering, inventering och sanering. Det är viktigt att det svenska systemet här kan behållas så att inte flera års arbete skett förgäves.

Få av de riskområden som direktivet pekar på är relevanta för staden. Stockholmsperspektivet är i första hand föroreningar, hårdgörning och minskning av biologisk mångfald i marken. Direktivet kräver emellertid att medlemsstaterna inom fem år ska ha identifierat inom vilka områden det kan antas att det pågår någon av de angivna miljöförstörelseprocesserna. Det kan bli en såväl ekonomisk som administrativt re-

surskrävande uppgift. Om det läggs på kommunen krävs det att staten tillskjuter nödvändiga ekonomiska resurser och metodutveckling.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss om KOM (2006) 231 slutlig, meddelande från Kommissionen, En temainriktad strategi för markskydd, samt KOM (2006) 232 slutlig, om inrättande av rambestämmelser för markskydd och om ändring av direktiv 2004/35/EG överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 18 januari 2007

ULLA HAMILTON

#### *Bilaga*

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet om förslag till en temainriktad strategi för markskydd KOM (2006) 231 och rambestämmelser för markskydd m.m. KOM (2006) 232 (för engelsk version se akten)

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Roger Mogert* (s) enligt följande.

Det är värt att notera att den borgerliga majoriteten i Stockholms kommun nyligen tagit beslut om att arbeta för en förändring av de lagstiftningar som föredragande borgarrådet lutar sig mot när hon konstaterar att ytterligare skydd av markområden inte är nödvändig.

### **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert*, *Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Inger Stark* (v) enligt följande.

Vi vill understryka vikten av att Sverige ligger i fronten för att skydda och sanera mark. Därför är det positivt, som Miljö- och hälsoskyddsförvaltningens påpekar, att direktivet är mer konkret och detaljerat än dagens reglering i miljöbalken.

## ÄRENDET

EU:s innevarande sjätte miljöhandlingsprogram utgör ramen för gemenskapens miljöpolitik mellan åren 2002 och 2012. För att genomföra handlingsprogrammet har kommissionen utarbetat övergripande så kallade temainriktade strategier och den nu remitterade strategin för markskydd är den sista av sju sådana strategier.

I kommissionens strategidokument, KOM (2006) 231, framhålls att det finns olika satsningar i gemenskapen som bidrar till markskyddet. Bestämmelser som främjar markskyddet är emellertid spridda inom flera olika områden och eftersom de ofta är avsedda att värna om andra miljömedier eller eftersträva andra mål utgör de ingen konsekvent markskyddspolitik. I gemenskapsrätten förekommer bestämmelser om markskydd, men det finns inte en särskild gemenskapslagstiftning om markskydd.

Förslaget till direktiv, KOM (2006) 232, har målet att upprätta en gemensam strategi för markskydd och hållbar markanvändning på grundval av integrering av markfrågorna i annan politik, bevarande av markens funktioner inom ramen för ett hållbart utnyttjande, förebyggande av hot mot marken och begränsning av effekterna av markförstöring samt återställande av förstörd mark till en funktionsnivå som motsvarar minst nuvarande och godkänd framtida användning.

Strategins övergripande syfte är att skydda marken och att värna ett hållbart utnyttjande av den. Strategin föreslås bygga på fyra grundstenar: Ramlagstiftning som främst syftar till markskydd och ett hållbart utnyttjande, en integrering av markskyddet i arbetet med att formulera och genomföra nationell politik och gemenskapspolitik, den befintliga kunskapsbristen inom vissa sektorer i markskyddet skall avhjälpas genom gemenskapsstödd forskning och nationella forskningsprogram samt allmänhetens kunskaper om behovet av markskydd skall ökas.

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt till stadsbyggnadsnämnden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden och marknämnden har på grund av den korta remisstiden besvarat remissen genom att avge kontorsutlåtande. Stadsbyggnadskontoret avstår från att svara eftersom remissens innehåll saknar direkt betydelse för och påverkan på kontorets verksamhet.

### Markkontoret

**Markkontorets** kontorsutlåtande daterat den 20 december 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Sverige har genom miljöbalken ett tillräckligt och ändamålsenligt skydd för marken. Det gäller såväl möjligheterna att vidta konkreta åtgärder som system för att dokumentera tillståndet i miljön och dess förändringar.

Stadens övergripande strategi, att bygga staden inåt, ligger väl i linje med den föreslagna gemenskapsstrategins mål och syfte. Genom att förvalta och förbättra den stad som redan är byggd, att i första hand exploatera redan ianspråktagen mark och att bevara och utveckla grönstrukturen och Stockholms karaktär uppnås strategin för stadens del.

Redan idag har Sverige en väl fungerande modell för exempelvis förorenade områden med inventering och sanering. Kontoret anser därför att det vore olyckligt om det föreslagna direktivet innebär att redan gjorda inventeringar måste göras om.

Förslaget till rambestämmelser för markskydd omfattar åtgärder för skydd mot naturliga markförstörelseprocesser och processer av många olika slag av mänsklig verksamhet som hotar markens förmåga att fylla olika miljömässiga, ekonomiska, sociala och kulturella funktioner. Dessa åtgärder innebär att begränsa effekterna av dessa processer och att återställa och sanera förstörd mark till en funktionsnivå som motsvarar minst nuvarande och godkänd

framtida användning.

Genom att direktivet är så allmänt hållet är det svårt att bedöma vad det kommer att innebära vid tillämpning. Få av de riskområden som direktivet inledningsvis pekar på, erosion, förlust av organiskt material, kompaktering, försaltning och jordskred är relevanta i staden. Direktivet kräver emellertid att medlemsstaterna inom fem år ska ha identifierat inom vilka områden det kan antas att det pågår någon av de angivna miljöförstörelseprocesserna. Det kan bli såväl en ekonomisk som administrativ resurskrävande uppgift. Om den läggs på kommunerna krävs att staten tillskjuter nödvändiga ekonomiska resurser och metodutveckling.

Kontoret vill särskilt peka på direktivets artikel 5 om hårdgörning av marken. Bestämmelsen kan, beroende på hur den implementeras i den nationella lagstiftningen, leda till restriktioner vid nybebyggelse och utbyggnad av ny infrastruktur.

I direktivets kapitel tre behandlas frågan om markförorening. Som framhållits ovan har Sverige redan nu ett väl fungerande system för registrering, inventering och sanering. Kontoret vill därför återigen understryka att det är viktigt att det svenska systemet kan behållas för att inte riskera att flera års arbete är förgäves.

Förslagen till strategi och direktiv är trots sin omfattning förhållandevis innehållslösa och riskerar enbart leda till ökad byråkrati utan att några förbättringar uppnås. Kontoret är tveksamt till om det finns behov av särskilda markskyddsbestämmelser i form av ett direktiv. En ickebindande gemenskapsstrategi bör enligt kontoret vara tillräcklig.

I många fall är det inte strategierna eller direktiven som skapar problem utan snarare hur de implementeras i svensk lagstiftning. Kontoret vill därför påpeka att implementeringen inte får medföra striktare regler än vad som föreslås i direktivet.

## **Miljöförvaltningen**

**Miljöförvaltningens** kontorsutlåtande daterat den 20 december 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Direktivet omfattar en rad viktiga markfrågor. Beskrivningarna och konsekvenserna av de olika markfrågorna stämmer väl överens med dem som är aktuella för staden.

Stockholmsperspektivet är i första hand föroreningar, tillslutning (hårdgörning) och minskning av biologisk mångfald. Erosion, förlust av organiskt material, kompaktering, jordskred och försaltning är problem av mindre eller ingen omfattning för staden.

De åtgärder och förhållningssätt, rörande markföroreningar, som tas upp i artiklarna 10-14 i direktivet, tillämpas i praktiken i staden, med stöd av miljöbalken. Direktivet är dock mer konkret och detaljerat än miljöbalken och innebär därmed en tydligare styrning. Som en konsekvens av detta behövs en harmonisering av metoder för till exempel analysteknik, bedömning av när farliga ämnen kan utgöra en väsentlig risk för människors hälsa eller miljön och vilka åtgärder som kan betraktas som godtagbara saneringsåtgärder. En plattform för informationsutbyte skall skapas och visar det sig att behov finns kan kommissionen anta bestämmelser om kvalitet på data och metadata. Dessa kan komma att påverka både arbetsätt och mål för det framtida efterbehandlingsarbetet med förorenad mark både nationellt och i staden.

Dokument KOM(2006)231 är en sammanfattning av konsekvensbedömningen som beskriver problemets omfattning, kostnader för markförstöring, politiska alternativ, och konsekvensundersökning för hela EU. Det är svårt att utifrån stadens perspektiv lägga synpunkter på konsekvensbedömningen som gäller hela EU.

## **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 18 december 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Remissen gör gällande att markförstörelsen är ett allvarligt problem i Europa och att den drivs eller förvärras av en mänsklig aktivitet som är stadd i tillväxt. Markförstörelsen har direkt inverkan på vatten- och luftkvaliteten, den biologiska mångfalden och klimatföränd-

ringen. Det konstateras också att det mesta av kostnaderna för markförstöring inte betalas av markanvändarna, utan istället av samhället eller av aktörer som befinner sig långt från platsen där problemet finns. Stadsledningskontoret delar bedömningen att det är viktigt att skydda marken och att ett hållbart utnyttjande av denna resurs värnas.

Kontoret kan konstatera att de områden som strategin särskilt identifierar, erosion, sammanpackning, utarmning av organiskt material eller annan markförstöring endast marginellt eller inte alls berör staden eller länet. Vinderosion förekommer naturligtvis, men berör knappast några produktions- eller reproduktionsytor inom staden.

Kontoret bedömer också att länet ligger långt framme i fråga om inventering och identifiering av markföroreningar, bl. a. genom det arbete som bedrivs av länsstyrelsen. Ansvarsförhållandet kring återställandet av förorenad mark är dessutom tydligt beskrivet i miljöbalken.

Strategin, eller ramdirektivet, innehåller också krav på att effekterna av så kallad "övertäckning" då städer expanderar skall minska. Stockholm övergripande stadsbyggnadsdoktrin sedan flera år tillbaka är att staden ska "växa inåt", vilket bl. a. innebär förtätning och ianspråktagande av redan hårdgjorda ytor framför naturmark när staden växer. Därutöver arbetar också staden tidigt i planarbetet med kompensationsåtgärder (grönmarkskompensation) vid ianspråktagandet av grönmark vid nybebyggelse.

Sammantaget är det kontorets bedömning att staden i liten utsträckning berörs av den problembeskrivning rörande ökande markförstöring som strategin beskriver. Svensk lagstiftning torde också redan idag väl möta ökade krav kring stärkt markskydd i lagstiftning som kan väntas komma från EU-kommissionen.

Slutligen är det kontorets bedömning att om en harmonisering av de nationella systemen för markskydd och marksanering kan åstadkommas, skulle detta vara till gagn för den inre marknadens funktion, med minskad snedvridning av konkurrensen. Om aktörernas ekonomiska förpliktelser kan säkerställas på likartat sätt inom hela den inre marknaden, kan kommissionens intentioner med strategin omvandlas till en konkurrensfördel för länder som ligger långt fram inom identifiering/ kartering och lagstiftning inom markföroreningsområdet.