



EU-note

Til orientering af Miljø- og Fødevarerudvalget og Europaudvalget

Kommissionens forslag til direktiv om jordbundsovervågning og jordbundsmodstandsdygtighed

5. oktober 2023

Sammenfatning

Kommissionen har fastsat en målsætning om, at alle jordbunde i EU skal være i sund tilstand og under bæredygtig forvaltning i 2050. Imidlertid vurderer Kommissionen, at 60-70 pct. af jordbunden i EU (i 2020) er i usund tilstand, så der er stadig lang vej til målet.

Kommissionen har derfor fremlagt et forslag til et nyt EU-direktiv, som skal gøre det muligt for EU-landene at tage de første skridt mod sundere jordbund. Forslaget pålægger ikke EU-landene at forbedre jordbundens tilstand, men udstikker retningslinjer for, hvordan det eventuelt kan ske. Til gengæld forpligtes landene til at kortlægge og overvåge jordbundens sundhedstilstand. I tillæg hertil rummer direktivet en forpligtelse til, at EU-landene foretager risikoreducerende tiltag, hvor risikoen ved forureningen er uacceptabel.

Hvis ikke disse tiltag rækker lægger Kommissionen op til en drøftelse om behovet for bindende EU-lovgivning allerede i forbindelse med evalueringen af det nye regelsæt, som skal ske senest 6 år efter forslagets ikrafttræden.

Kommissionen og regeringen finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det bemærkes dog, at Dansk Industri og Landbrug og Fødevarer i deres høringssvar giver udtryk for, at de ikke finder at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet problemet – usund jordbund – ikke ses at have en tilstrækkelig grænseoverskridende karakter.

Det Internationale
Sekretariat
Mathias Grønbek
Lydholm
EU-chefkonsulent



Lang vej til sund jordbund i 2050

Med Kommissionens jordbundsstrategi for 2030 fastsættes en ambitiøs målsætning om, at alle jordbunde i EU skal være i sund tilstand og blive forvaltet bæredygtigt i 2050. Der er imidlertid lang vej til opfyldelse af denne målsætning, idet videnskabelige undersøgelser fra 2020 ifølge Kommissionen viser, at 60-70 pct. af jordbunden i EU i dag er usund.

Kommissionen har derfor fremsat et forslag til direktiv om jordbundsovervågning og jordbundsmodstandsdygtighed ("Loven om jordbundsovervågning") ([KOM \(2023\) 416](#)), som skal tage de første skridt mod sundere jordbund i EU. Det er Kommissionens vurdering, at jordbundens dårlige tilstand har årlige omkostninger for medlemsstaterne på 370 mia. kr., samtidig med, at det bidrager til at underminere fødevarer sikkerheden. Samtidig påpeger Kommissionen, at sund jordbund vil kunne bidrage til at opnå EU's klimamål, idet sund jordbund har en bedre evne til at lagre CO₂.

Forslaget blev i februar 2023 – efter indstilling fra Miljø- og Fødevarerudvalget – udvalgt til én af Folketingets prioriterede sager for 2023.¹

I nærværende note gennemgås forslagets hovedelementer. I slutningen af noten redegøres der for overvejelserne om, hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet. Fristen for en eventuel begrundet udtalelse fra Folketinget om manglende overholdelse af nærhedsprincippet er 6. november 2023.

Forslagets hovedelementer

Kommissionens direktivforslag er grundlæggende bygget op om fire centrale elementer:

1. En fælles definition af jordbundens sundhedstilstand;
2. En ramme for monitoring og rapportering på området;
3. Principper for bæredygtig jordbundsforvaltning;
4. Krav om kortlægning, registrering og risikobaseret vurdering af jordforureninger fra punktkilder med henblik på genopretning.

I tillæg hertil lægges der op til en evaluering af direktivet efter seks år med henblik på at afklare om direktivet i tilstrækkelig grad bidrager til at opnå målsætningen om sund jordbund i 2050.

¹ Udvalgelsen af prioriterede sager sker *formelt* med henblik på at det kan afklares, om Folketinget finder, at forslaget overholder EU's nærhedsprincip, der indebærer, at EU ikke må lovgive, hvis målet lige så godt eller bedre kan opnås på et niveau nærmere borgeren – f.eks. nationalt eller lokalt. *Reelt* udvælges sagerne dog i lige så høj grad på baggrund af en vurdering af deres politiske vigtighed.



1) *Fælles definition af jordbundens sundhedstilstand*

Jordbundens sundhedstilstand defineres i forslaget som dens fysiske, kemiske og biologiske evne til at fungere som et vitalt levende system og til at levere økosystemtjenester.

På denne baggrund foreslår Kommissionen en række parametre, indikatorer og grænseværdier, som skal anvendes til at vurdere jordens sundhedstilstand ud fra. Kommissionen foreslår f.eks. *fælles* grænseværdier for salinitetsgrad (saltholdighed), erosion, tab af organisk kulstof og pakning² af underjorden. Medlemsstaterne vil *nationalt* skulle fastlægge grænseværdier for fosforoverskud, jordforurening og reduktion i vandholdeevne.

I tillæg hertil udpeges en række indikatorer, hvortil der dog ikke knyttes specifikke grænseværdier. Det gælder for kvælstofoverskud, biodiversitet, forsuring og pakning af øverste jordlag. Der etableres ligeledes fælles indikatorer for arealinddragelse og arealbefæstelse, men uden at der opsættes specifikke grænseværdier herfor.

2) *Ramme for monitorering og rapportering på området*

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne hver især skal etablere et monitoreringssystem til overvågning af jordbundens sundhedstilstand inden for fire år efter forslagets ikrafttræden. Monitoreringssystemet skal foretages på baggrund af grænseværdierne og indikatorerne defineret ovenfor.

Jordbundens sundhedstilstand vurderes i såkaldte *jorddistrikter*, der kan fastlægges på NUTS 1-niveau³ eller lavere. Danmark består af én NUTS 1-region og hele Danmark kan således være ét jorddistrikt, hvis myndighederne skulle ønske dette.

Med forslaget fastlægges endvidere en række krav til metoder for monitoreringen herunder omfang og usikkerhed af prøvetagningen. Prøvetagningen skal være repræsentativ og have en maksimal statistisk usikkerhed på 5 pct., hvilket stiller krav om yderligere prøvetagning i forhold til i dag. Målingerne skal foretages mindst hvert femte år. Der er mulighed for at op til 20 pct. af

² Jordpakning betyder, at jordens presningsgrad øges, når den trykkes sammen. Jorden bliver altså tættere og hver liter jord vejer mere. Pakning af jorden kan ud over effekten på plantevæksten blandt andet mindske jordens evne til at filtrere vand for forurenende stoffer. Det er særligt kritisk, hvis *underjorden* pakkes, da det kan være svært at rette op herpå (se også *Maskinbladet* den 8. maj 2015 [her](#)).

³ NUTS-systemet er et statistisk system, der opdeler EU's medlemslande i en række NUTS-regioner på tre niveauer. NUTS 1 er større socioøkonomiske regioner. NUTS 2 er mellestørrelse regioner, mens NUTS 3 er små regioner (se [eurostat](#)).



prøverne kan bestå af fjernmålinger fra EU's Copernicus-program⁴. Målemetoderne kan opdateres via delegerede retsakter.

3) *Principper for bæredygtig jordbundsforvaltning*

Kommissionen foreslår, at det skal være op til medlemsstaterne selv at fastlægge lokale eller nationale praksisser for bæredygtig jordbundsforvaltning inden for deres territorium. Dette kan tage udgangspunkt i en række rådgivende standarder, som præsenteres i forslaget (se tekstboks).

Medlemsstaterne forpligtes dog til at sikre adgang til upartisk og uafhængig rådgivning vedrørende bæredygtig jordforvaltning. Medlemsstaterne skal også, i det omfang det er muligt, begrænse arealinddragelse eller, sekundært, minimere den negative påvirkning af jordbunden.

Med henblik på at fremme bæredygtig jordforvaltning etableres med forslaget en certificeringsramme. Jordbrugere kan således opnå en certifikation, hvis de sikrer deres jordbunds sundhedstilstand.

4) *Krav om kortlægning, registrering og risikobaseret vurdering af jordforureninger fra punktkilder med henblik på genopretning.*

Kommissionen foreslår, at jordforureninger defineres som punktkildeforurening forårsaget af miljøfarlige forurenende stoffer. Medlemslandene pålægges at kortlægge områder, hvor det vurderes, at der er forureningsrisiko. Dette sker på baggrund af en række kriterier opstillet i forslaget, således at eksempelvis tilstedeværelsen af en bestemt type virksomhed⁵, en bestemt type aktivitet⁶, enhver begivenhed, der kan forårsage jordforurening, m.v.

Bæredygtig jordbundsforvaltning

Kommissionens eksempler på bæredygtig jordbundsforvaltning omfatter:

- brug af efterafgrøder
 - ingen eller minimal jordbearbejdning
 - afgrødediversificering
 - reduktion i anvendelse af pesticider og gødning.
-

⁴ Copernicus-programmet er EU's jordobservationsprogram. Se mere [her](#).

⁵ Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer ([link](#)).

⁶ Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, bilag III ([link](#))



På baggrund af kortlægningen skal der foretages en risikobaseret vurdering af de enkelte potentielle forureninger og, ide tilfælde, hvor der er en ikke-acceptabel risiko forbundet med jordforureningen, foretages risikoreducerende tiltag såsom oprensning eller inddæmning.

Evaluering og vejen frem

Kommissionen lægger med forslaget op til, at den senest seks år efter direktivets ikrafttræden vil skulle foretage en evaluering af direktivet med henblik på at vurdere, om der gøres de nødvendige fremskridt i retning af at opnå målet om sund jordbund i 2050.

Det er helt normalt, at direktiver indeholder sådanne evalueringsbestemmelser. Evalueringsbestemmelserne er dog særligt relevante i forbindelse med det foreliggende forslag, fordi Kommissionen i forbindelse med gennemgangen af konsekvensanalysen eksplicit forholder sig til, at det i forbindelse med evalueringen kan vise sig nødvendigt at tage mere bindende lovgivningsmæssige redskaber i brug:

”Da denne tilgang imidlertid kan indebære en øget risiko for ikke at nå målet om sund jordbund inden 2050, foreslås det, at Kommissionen foretager en analyse af behovet for at fastsætte mere specifikke krav til genopretning/regenerering af usund jord senest i 2050 i forbindelse med en tidlig evaluering af direktivet, der er planlagt til seks år efter dets ikrafttræden.”
(Kommissionens forslag side 14)

Det er således sandsynligt, at nærværende forslag vil være første lovgivningsmæssige skridt af flere, såfremt det viser sig, at monitoreringsrammen ikke er tilstrækkelig til at sikre, at medlemsstaterne sikrer en reel bedring af jordbundens sundhedstilstand frem mod 2050.

Nærhedsprincippet

Forslaget har hjemmel i [TEUF artikel 192](#), der vedrører EU's miljøpolitik. Idet der er tale om [delt kompetence](#), skal forslaget leve op til EU's nærhedsprincip. Det følger heraf, at EU ikke må lovgive, hvis målet lige så godt eller bedre kan opnås ved tiltag på et lavere niveau – f.eks. nationalt eller lokalt.

Kommissionen finder, at nærhedsprincippet er overholdt:

”En indsats på EU-plan er berettiget i betragtning af problemets omfang og grænseoverskridende karakter, konsekvenserne af jordbundsforringelse i hele EU og risiciene for miljøet, økonomien og samfundet.” ([KOM \(2023\) 416](#))



Regeringen angiver i sit [samlenotat fra 7. september 2023](#), at man er enig i Kommissionens vurdering.

Omvendt angiver både Dansk Industri (DI) og Landbrug & Fødevarer (L&F) i deres høringssvar (gengivet i ovennævnte samlenotat), at man er betænkelig overfor, om forslaget overholder nærhedsprincippet.

”Dansk Industri (DI) finder, med henvisning til danske forhold fsva. natur, topografi og befolkningstæthed samt gældende dansk lovgivning ikke, at behovet for en europæisk lovgivning [er] af en karakter som der lægges op til i forslaget er til stede. DI vurderer ikke, at der er en væsentlig grænseoverskridende sammenhæng i de udfordringer, som Kommissionen tager udgangspunkt i, som har betydning for det indre markeds miljø og lovgivning.”

Og:

”Landbrug & Fødevarer (L&F) finder, at spørgsmål omkring jordsundhed kun i meget begrænset grad, hvis overhovedet, kan siges at være grænseoverskridende. En helt overordnet kommentar til udkastet til jordmoniteringsdirektivet er derfor, at man bør forholde sig til, om der i det hele taget er et behov for EU-regulering på området. Sekundært er det afgørende at forholde sig skarpt til hvilke områder, der eventuelt kunne have et grænseoverskridende element (jord der transporteres via vand eller luft) og nøjes med at inkludere disse i direktivet.”

Spørgsmålet om, hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet er særligt relevant, fordi jordbund endnu ikke direkte har været genstand for EU-regulering. Den anvendte hjemmel, TEUF art. 192, er bredt anvendt i EU-lovgivningen, men primært til regulering af miljøpolitiske spørgsmål med en tydeligere grænseoverskridende karakter, såsom luftforurening, vand og kemikalier.⁷

Fristen for vurdering af, om forslaget overholder EU's nærhedsprincip er den 6. november 2023. I skrivende stund er det forventningen, at Holland vil vedtage en begrundet udtalelse. Der er ikke informationer om de øvrige nationale parlamenters holdning.

⁷ Se særligt Sacha Garben (2019) *Article 192 TFEU* i Manuel Kellerbauer (ed.) et al. (2019) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* ([link](#)).



Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.