

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om rammebestemmelser om beskyttelse af jordbunden og om ændring af direktiv 2004/35/EF

KOM(2006) 232 endelig — 2006/0086 (COD)

(2007/C 168/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. november 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 175 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede **Staffan Nilsson** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. marts 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 435. plenarforsamling den 25.-26. april 2007, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 118 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod:

1. Resumé

1.1 EØSU bifalder en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse på EU-niveau og støtter i princippet, at der fastlægges et rammedirektiv.

1.2 Strategiens fokus skal rettes mod de områder, hvor problemerne er størst og hvor landbrugsjorden er mest truet, f.eks. arealer med ændret arealanvendelse (hvor landbrugsjord overgår til bebyggelse, veje osv.), forurenede industriområder og kompaktering af jordoverfladen. Strategien må tage hensyn til nærhedsprincippet.

1.3 Omkostningerne ved jordbundsforringelsen må bæres af dem, som har forårsaget jordbundsskaden i de tilfælde, hvor det står i et rimeligt forhold, og ikke i første omgang af arealets bruger.

1.4 Hvis formålet med et rammedirektiv er at sikre et fælles grundlag, er medlemsstaterne nødt til at have det samme ambitionsniveau, hvis man skal forhindre en skæv konkurrence-situation.

1.5 Et land- og skovbrug, hvor god landbrugspraksis anvendes, bevarer og forbedrer jordbundsforholdene.

1.6 Landbrugsjord til fødevarerproduktion indebærer per definition, at naturlig jord er blevet taget i anvendelse, og at en vis påvirkning ikke kan undgås.

1.7 EØSU er skarpt kritisk over for, at Kommissionen endnu ikke har fremlagt sit bearbejdede forslag til nyt revideret slamdirektiv, og opfordrer Kommissionen til snarest muligt at fremlægge dette, som udgør et af hovedelementerne i en jordbundsbeskyttelse af landbrugsjord, og for ikke at øge kontamineringen af skadelige stoffer.

1.8 Genoprettelse af jordbund i henhold til artikel 1 med formål og anvendelsesområde skal håndteres på grundlag af den konkrete situation og afgøres fra sag til sag.

1.9 En nationalt udformet sektorpolitik i henhold til artikel 3 må ikke skævvride konkurrencen mellem medlemsstaterne.

1.10 Medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 4 skal stå i et rimeligt forhold.

1.11 Artikel 12 skal formuleres anderledes, når det gælder spørgsmålet om, at en potentiel køber i visse tilfælde skal kunne pålægges rapporteringspligt.

1.12 De sanktioner, som fastlægges i artikel 22, skal også stå i et rimeligt forhold til skaden. Det er ifølge EØSU uacceptabelt, at en og samme skade kan medføre flere forskellige sanktioner.

1.13 Sanktionsforanstaltningerne over for operatører i henhold til artikel 23 kan kun være berettigede, hvis det også er dem, som har forårsaget skaden.

1.14 Oprettelsen af et uafhængigt ekspertudvalg med offentlige og private eksperter vil kunne fremme gennemførelsen af en jordbundsstrategi.

2. Kommissionens forslag

2.1 Jordbunden er en ikke-fornyelig ressource, som mange steder i EU er under hastig forringelse som følge af menneskets aktiviteter, f.eks. industri, turisme og byudvikling og infrastruktur inden for transportsektoren, samt visse driftsformer i landbrug og skovbrug.

2.2 Jord er en ressource af almen interesse for EU. Hvis det ikke lykkes at beskytte den på EU-niveau, vil det undergrave bæredygtigheden og den langsigtede konkurrenceevne i Europa. Der er flere forskellige EU-politikker, som allerede bidrager til jordbundsbeskyttelse, men der findes ikke nogen sammenhængende politik. Kun ni medlemsstater har specifik lovgivning om jordbundsbeskyttelse, som ofte vedrører en specifik trussel, især jordforurening. Forringelse af jordbunden har stor indvirkning på andre områder af fælles interesse for EU såsom vand, menneskets sundhed, klimaforandringer, beskyttelse af naturen og den biologiske mangfoldighed samt fødevarerikkerhed.

2.3 På den baggrund foreslår Kommissionen en jordbundsstrategi for Europa. Strategien er blevet udarbejdet i en meddelelse ledsaget af et forslag til rammedirektiv og en konsekvensanalyse. Rammedirektivet fastlægger fælles principper, mål og foranstaltninger. Medlemsstaterne pålægges at gå systematisk til værks med henblik på kortlægning og bekæmpelse af jordbundsforringelse, gennemføre forebyggende foranstaltninger og indarbejde jordbundsbeskyttelse i andre sektorpolitikker. Det tillader dog en vis fleksibilitet. Det er op til medlemsstaterne at fastlægge ambitionsniveauet, de specifikke mål og foranstaltningerne til opfyldelse heraf. Det skyldes, at jordbundsforringelsen i Europa, hvor man har identificeret 320 vigtige jordbundstyper, er af meget varierende karakter.

2.4 Medlemsstaterne skal identificere områder, hvor der er risiko for erosion, tab i organisk materiale, kompaktering, tilsætning og jordskred. De skal fastsætte mål for risikobegrænsning for sådanne områder og handlingsprogrammer for opfyldelse af disse mål. Endvidere skal de forebygge yderligere forurening, udarbejde et register over forurenede grunde på deres territorium og tilrettelægge nationale genopretningsstrategier. Når en grund, hvor en potentielt forurenende aktivitet har fundet eller finder sted, sælges, skal sælger eller køber stille en tilstandsrapport til rådighed for myndighederne og den anden part i handelen. Endelig skal medlemsstaterne begrænse eller afbøde følgerne af forsegling, f.eks. gennem genopretning af forladte industrigrunde.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder Kommissionens meddelelse om »*Mod en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse*«, som er en opfølgning af den tidligere meddelelse fra 2002 ⁽¹⁾ samt forslaget om fastlæggelse af et »*rammedirektiv for jordbundsbeskyttelse*«. EØSU efterlyste allerede i 2000 i en initiativudtalelse om »*Slam fra rensningsanlæg i landbruget*« ⁽²⁾, at Kommissionen burde tage initiativ til EU-mindstekrav om jordbundsbeskyttelse.

3.2 Kommissionen har gennemført en åben og omfattende proces i løbet af næsten fire år med samråd og mange forskellige konsultationer for at udvikle strategien for jordbundsbeskyttelse, hvor også EØSU har kunnet følge processen. Kommentarerne i denne udtalelse retter sig i første række mod det foreslåede rammedirektiv, hvor EØSU er blevet hørt, men gælder i påkommende tilfælde også Kommissionens meddelelse.

3.3 Jordbunden og dens funktioner er en uvurderlig ressource for naturen, kredsløb og menneskets egen overlevelse. Menneskets aktiviteter indvirker på forskellige måder på jordbundens funktioner og anvendelse. En EU-strategi skal sætte fokus på de områder, hvor truslen mod landbrugsjorden er størst, f.eks. ændret arealanvendelse, arealbefæstelse, forurenede industriområder og erosion.

3.4 Jordbunden og dens funktioner hænger sammen med flere andre politikområder, som på forskellige måder er omfattet af både EU-lovgivning og national lovgivning: vanddirektivet, kvælstofdirektivet, kemikalielovgivningen osv. Visse lande har allerede forskellige former for lovgivning og overvågning og kortlægning af jordbund og jordbundsforurening, og derfor må Kommissionens forslag ikke indebære forringelser, men skal sikre disse lande tilstrækkelig fleksibilitet.

3.5 Kommissionen fremhæver, at omkostningerne for jordbundsforringelsen ikke betales af arealets brugere, men af samfundet eller andre aktører. EØSU påpeger, at ansvaret for en skade skal bæres af den, som forårsager skaden, hvilket generelt ikke altid er den samme som den, der anvender arealet. I mange tilfælde udsættes jordens brugere for påvirkning fra luftbåren forurening, forurening fra andre områder som følge af industriudslip, oversvømmelser og andre udslip af forurening, hvor jordbrugerne er dem, som udsættes for en skadelig påvirkning, som de definitivt ikke har ansvaret for.

3.6 EØSU bemærker dog, at Kommissionen gennemgående påpeger, at beskyttelsesforanstaltninger skal ske ved kilden til påvirkningen, hvilket naturligvis er den rette måde. Det fører også til et korrekt ansvarsforhold. Det indebærer desuden, at også andre lovgivningsområder end dem, som specifikt vedrører jordbund, påvirkes.

3.7 EØSU støtter, at der vedtages en særlig strategi for jordbundsbeskyttelse, og at den udformes gennem et særligt rammedirektiv. Det skaber forudsætninger for en tilsvarende beskyttelse med fælles grundregler for problemer, som i sig selv kan være grænseoverskridende. For virkelig at støtte jordbundsbeskyttelsen skal dette politikområde dog også integreres i anden lovgivning.

3.8 Kommissionen angiver også, at omkostninger og fordele vil variere afhængigt af ambitionsniveau samt af, hvordan man udnytter de muligheder, som findes i f.eks. miljøbetingelserne inden for den fælles landbrugspolitik. EØSU vil her fremhæve, at det er et uløst problem, hvordan medlemsstaternes såkaldte miljøkobling, som er blevet indført som et krav i den fælles landbrugspolitik, skal fortolkes og anvendes på en lige så retssikker måde. Hvis formålet med et rammedirektiv er at sikre et fælles grundlag for jordbundsbeskyttelse og bl.a. undgå, at aktørerne underkastes meget forskellige økonomiske forpligtelser, så skal også ambitionsniveauet være nogenlunde ensartet for at forhindre en skæv konkurrencesituation.

3.9 Kommissionen påpeger som første eksempel, at bl.a. fejlagtige metoder inden for landbruget og skovbruget kan bidrage til jordbundsforringelsen. Et land- og skovbrug, som drives på grundlag af hensigtsmæssig landbrugspraksis, bidrager snarere til at bevare eller forbedre jordbundsforholdene. Truslen mod landbrugsjord kommer fra ændret arealanvendelse, industriudbredelse, trafikkanlæg, luftforurening, jordnær ozon og anden forurening. Selv om den fysiske planlægning (byplanlægning) ikke er EU's kompetenceområde, men et medlemsstatsanliggende, skal der også fokuseres herpå.

⁽¹⁾ KOM(2002) 179 endelig.

⁽²⁾ CES 1199/2000, EUT C 14, 16.1.2001, s. 141-150.

3.10 Markedskræfterne og den nuværende landbrugspolitik har også bidraget til, at strukturudviklingen og specialiseringen er øget, og at planteavl og husdyrproduktion i stor udstrækning adskilles, hvilket kan føre til mindre organisk materiale i jorden. Den nye fælles landbrugspolitik med frikoblet støtte styrker snarere dette faktum.

3.11 Kommissionen mener, at landbruget kan have en positiv effekt på jordbundens tilstand, hvis det er økologisk, ekstensivt eller hvis der er en integreret arealforvaltning. Dette er et lidt forenklet syn. Alt afhænger af, med hvilken viden eller anvendt teknologi jorden passes. Landbrugsjord til fødevarereproduktion indebærer per definition, at naturlig jordbund er blevet taget i anvendelse til dyrkning. Det indebærer, at en vis påvirkning er uundgåelig og således må accepteres, hvis fødevarer skal kunne produceres. Indvirkningen på landbrugsjorden afhænger af årlige vækstbetingelser og klimaforhold, men betyder til gengæld ikke, at næringsstoffer, erosion, reduceret humuslag osv. skal accepteres. En normal landbrugsbedrift kan med den viden, vi har i dag, snarere bidrage til at bevare og forbedre jordbundens kvalitet. Få virksomhedsledere har et så langsigtet perspektiv på både investeringer og jordbundens forvaltning som netop land- og skovbrugere. Landmændenes store bevidsthed omkring jordbundsbeskyttelse bør suppleres og støttes gennem rådgivning samt frivillige foranstaltninger og incitamenter.

3.12 Kommissionen nævner desuden, at miljøbeskyttelsen styrkes gennem direktivet om miljøansvar⁽³⁾. Det er helt rigtigt og fornuftigt. Samtidig bør det påpeges, at det ikke kan være foreneligt med normal retsopfattelse, at en og samme skade kan føre til op til tre forskellige sanktioner, som det er tilfældet i dag, nemlig fratagelse af støtte, strafansvar og administrative afgifter.

3.13 EØSU er enig i, at en bæredygtig udnyttelse af jordbunden kræver en overordnet EU-strategi for jordbundsbeskyttelse.

3.14 Gennemførelsen skal kunne styrkes ved at oprette en uafhængig ekspertgruppe for jordbundsbeskyttelse med repræsentanter for offentlige og private aktører.

4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU er meget kritisk over for, at Kommissionen endnu ikke har fremlagt det forslag til ændret direktiv for anvendelse af renseslam i landbruget og tilladte mængder af tungmetaller, som Kommissionen har arbejdet med i flere år. I meddelelsen om jordbundsbeskyttelse hedder det, at man har til hensigt endelig at fremlægge et sådant forslag i løbet af 2007. I den første meddelelse om en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse i 2002 hed det, at evalueringerne skulle indgå i jordbundsstrategien. Dermed er en af de vigtigste foranstaltninger for øget

jordbundsbeskyttelse og sikker fødevarereproduktion blevet betydelig forsinket. Derfor bør dette ændrede direktiv for anvendelse af renseslam under alle omstændigheder offentliggøres samtidig med vedtagelsen af strategien for jordbundsbeskyttelse.

4.1.1 Det nuværende slamdirektiv⁽⁴⁾ tillader fortsat alt for høje mængder tungmetaller i slam samt andre forureninger, som kan spredes på landbrugsjord. EØSU minder om den initiativudtalelse, som EØSU vedtog så tidligt som i 2000 om »Ændring af Rådets direktiv 86/278/EØF om anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg«, hvor der blev lagt op til skærpede krav for tilladte mængder tungmetaller. Samtidig er der meget ringe viden om indholdet af øvrige kemiske forureninger samt deres indbyrdes forbindelse, og om hvordan de påvirker jordbunden og fødevarersikkerheden, når de spredes på opdyrket jord.

4.1.2 EØSU ser meget alvorligt på dette og gør opmærksom på en undersøgelse, som to forskere fremlagde i det lægevidenskabelige tidsskrift »The Lancet« i november 2006. Selv om der kun er tale om én undersøgelse, viser dens resultat, at velkendte miljøgifte kan have en hidtil ubemærket indvirkning på hjernens udvikling hos fostre og små børn. Forskerne mener, at det kan kædes sammen med alvorlige lidelser som f.eks. autisme, ADHD og udviklingsforstyrrelser. Mange af disse kemikalier forekommer også i produkter, som anvendes i husholdningen. De når på forskellige måder ud i afløbssystemet, og vi ved alt for lidt om, hvordan de påvirker jordbunden dér, hvor slam anvendes som gødning.

4.1.3 EØSU anser det for positivt, at Kommissionen tilsyneladende har opgivet sit tidligere standpunkt om, at den bedste anvendelse af afløbsslam ud fra et miljøperspektiv vil være at sprede den på landbrugsjord. I meddelelsen om strategien for affald⁽⁵⁾ synes formuleringerne at tyde herpå. Kommissionen bekræfter også i den meddelelse, at formålet er at fremlægge et forslag om et revideret slamdirektiv efter vedtagelsen af strategien for jordbundsbeskyttelse. EØSU mener dog, at man ikke skulle have ventet herpå, men langt tidligere have fremlagt et grundigt revideret direktiv om tilladte mængder af tungmetaller og andre forurenende stoffer i slam, især da Kommissionen i forslaget til direktiv angiver, at det er nødvendigt for at begrænse tilførslen af farlige stoffer til jorden

4.1.4 Anvendelsen af slam i landbruget og dets indhold af forurenende stoffer er et af de vigtigste spørgsmål for jordbundsbeskyttelsen og fødevarersikkerheden. Dermed bliver også spørgsmålet, om det er dem, som anvender jorden, eller slamproducenterne, dvs. byer og kommuner, som har ansvaret for eventuelle jordbundsskader, sat på spidsen. Ansvars- og skadeserstatningsforholdene må afklares i et revideret slamdirektiv.

⁽³⁾ Direktiv 2004/35/EØF.

⁽⁴⁾ 86/278/EØF.

⁽⁵⁾ KOM(2005) 666 endelig.

4.1.5 En ny og mere sikker kemikalielovgivning er også afgørende for jordbundsbeskyttelsen generelt og især for, hvordan samfundet skiller sig af med renseslam ved at sprede det på jorden. At erstatte farlige kemikalier med mindre farlige er en absolut nødvendig proces, hvis man skal opnå den ønskede jordbundsbeskyttelse.

4.1.6 EØSU opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at fremlægge forslaget til revideret direktiv samt fremlægge risikanalyser af flere emner end dem, som i dag er omfattet af nævnte direktiv. Dette burde være et af de vigtigste led i en jordbundsbeskyttelse, således at man ikke øger kontamineringen og samt sikrer en betryggende fødevarerikkerhed.

4.2 I artikel 1 i direktivet om jordbundsbeskyttelse hedder det, at foranstaltningerne omfatter genoprettelse og udbedring af forringet jord, så denne opnår et funktionsniveau, der mindst opfylder de nuværende eller godkendte fremtidige anvendelsesformål. EØSU støtter principperne, men sætter spørgsmålstegn ved, om det virkelig er nødvendigt at angive, hvad der »mindst« skal ske. Det bør håndteres på grundlag af den konkrete situation og afgøres fra sag til sag.

4.3 EØSU mener, at artikel 3 i sin nuværende formulering kan åbne op for, at medlemsstaterne vil udforme en national sektorpolitik, som skævrider konkurrencen. Det er vigtigt, at artiklen begrænses til en analyse, og at eventuelle foranstaltninger er i overensstemmelse med betingelserne for et velfungerende indre marked, fælles regler og retfærdige konkurrencevilkår.

4.4 EØSU mener også, at artikel 4 nærmest giver ubegrænsede muligheder for indgriben. Hvad landbrugsjord angår, har EØSU i kommentarer ovenfor netop påpeget, at opdyrket jord i

sig selv indebærer en jordbundspåvirkning, som varierer med faktorer, som brugerne af jord ikke kan påvirke, f.eks. årlige vækstbetingelser, klima osv. Medlemsstaternes forpligtelser skal stå i et rimeligt forhold hertil. På samme måde skal der herske nogenlunde overensstemmelse mellem medlemsstaternes foranstaltninger. Det ligger også på linje med, hvad artikel 9 fastsætter om proportionelle foranstaltninger, hvad angår bevarelse af jordfunktionerne.

4.5 Artikel 12 fastsætter, at en jordejer eller potentiel køber i visse tilfælde skal sørge for en rapport om jordbundens tilstand. Efter EØSU's opfattelse er det forkert, hvis en potentiel køber skal kunne pålægges dette. Hvis der er brug for fleksibilitet som følge af forskelle i medlemsstaternes lovgivning, bør dette formuleres på en anden måde.

4.6 Artikel 17 nævner den frivillige platform, som Kommissionen har i sinde at etablere. Kommissionen skal aktivt sikre, at dette virkelig fører til en udveksling af ens metoder, så fremgangsmåden bliver ensartet og sikrer neutrale konkurrencevilkår. Da informationsudvekslingen er frivillig, kræves der også aktiv deltagelse fra Kommissionens side.

4.7 Det hedder i artikel 22, at medlemsstaterne skal fastlægge regler for sanktioner. EØSU mener, at det er vigtigt fra et retssikkerhedsprincip, at sanktionerne står i et rimeligt forhold til den påførte skade. Det er også uacceptabelt, at en og samme skade kan medføre flere forskellige sanktioner.

4.8 I artikel 23 foreslås ændringer i Direktiv 2004/35/EF, hvor det kræves, at myndighederne skal kræve saneringsforanstaltninger af virksomhedsejeren. Det kan ifølge EØSU kun gælde, hvis virksomhedsejeren også er den, som har forårsaget skaden, hvilket ikke klart fremgår.

Bruxelles, den 25. april 2007

Dimitris DIMITRIADIS
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 1.1

Tekst ændres

»EØSU bifalder en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse på EU-niveau og støtter formålet med Kommissionens forslag, dvs. at beskytte jordbunden og sikre en bæredygtig udnyttelse heraf. EØSU ser meget gerne, at det foreslåede ramedirektiv tager fuldt hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i princippet, at der fastlægges et ramedirektiv.«

Afstemmingsresultat

Stemmer for: 47

Stemmer imod: 54

Hverken for eller imod: 13

Følgende tekst i sektionens udtalelse blev forkastet til fordel for et ændringsforslag, der blev vedtaget af plenarforsamlingen. Mere en fjerdedel stemte for at fastholde teksten:

Punkt 1.15

EØSU opfordrer de europæiske medlovgivere og Kommissionen til at foretage en systematisk evaluering af den eksisterende lovgivning om jordbundsbeskyttelse.

Resultat:

74 stemte for at slette sætningen, 33 imod og 15 hverken for eller imod.
