



C/2024/887

6.2.2024

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om markövervakning och markresiliens (lag om markövervakning)**

(COM(2023) 416 final – 2023/0232 (COD))

(C/2024/887)

Föredragande: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Remiss	Rådet, 21.9.2023 Europaparlamentet, 16.10.2023
Rättslig grund	Artiklarna 192.1 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt
Ansvarig sektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	2.10.2023
Antagande vid plenarsessionen	25.10.2023
Plenarsession nr	582
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	171/2/11

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) håller med kommissionen om att den europeiska markens tillstånd måste övervakas bättre så att åtgärder kan vidtas för att säkerställa och upprätthålla god markhälsa, något som är grundläggande för landekosystemens hälsa och av största vikt för vissa verksamheter, särskilt jord- och skogsbruket. Kommittén välkomnar därför det övergripande målet med förslaget till direktiv, nämligen att inrätta en stabil och sammanhängande ram för markövervakning för alla marker i hela EU, vilket kommer att åtgärda den nuvarande bristen på kunskap om mark. EESK noterar att inrättandet av en omfattande kunskapsram om den europeiska markhälsan är en nödvändig men otillräcklig förutsättning för att uppnå målet på 100 % friska europeiska marker senast 2050. Vi betonar att direktivet måste åtföljas av lämpliga finansiella resurser från örönmärkta miljömedel för att uppnå detta mål.

1.2 EESK har dock ett antal kommentarer och farhågor beträffande de metoder och kriterier som ska användas för att fastställa huruvida marken är frisk. Enligt kommissionens definition är frisk mark "i gott skick, såväl kemiskt och biologiskt som fysiskt, så att den kan tillhandahålla ekosystemtjänster som är livsviktiga för människor och för miljön, till exempel säkra och näringsrika livsmedel i tillräcklig mängd, biomassa, rent vatten, näringsämnenas kretslopp, koldioxidlagring och livsmiljö för biologisk mångfald". De kriterier som valts för att utvärdera markhälsan är indelade i tre kategorier: kriterier som fastställs på EU-nivå, kriterier som fastställs av medlemsstaterna och icke-kvantitativa markdeskriptorer. De kriterier som överläts på medlemsstaterna riskerar att snedvrider konkurrensen.

1.3 När det gäller de finansiella aspekterna anger kommissionen att åtgärder för att förbättra markhälsan kan generera ekonomiska fördelar i förhållande till kostnader, medan den främsta utgiftsposten är ersättning för metoder för hållbar markförvaltning. EESK noterar att inga nya finansieringskällor planeras och att kommissionen föreslår att åtgärderna ska finansieras genom medlemsstaternas nationella strategiska planer inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, vilket enligt kommitténs mening inte är acceptabelt.

1.4 Även om markhälsan måste övervakas och bevaras kräver införandet av de metoder för hållbar markförvaltning som kommissionen vill främja att det säkerställs lika villkor och att dessa är förenliga med olika markegenskaper, samt att flexibiliteten som ges medlemsstaterna begränsas i så hög grad som möjligt. På så sätt skulle man inte bara kunna se till att uppgifterna om markhälsa är enhetliga, utan även minska snedvriddningen av konkurrensen i fråga om markanvändning oavsett om det rör sig om jordbruk, natur eller stadsomvandling, och förebygga miljödumpling till förmån för medlemsstater med mindre sträng reglering. I detta avseende framhåller EESK vikten av att säkerställa människornas och

ekosystemens hälsa samt den europeiska jordbruksmarkens förmåga att ligga till grund för en säker, tillförlitlig och hållbar livsmedelsproduktion, mot bakgrund av de internationella kriserna, som påverkar den globala livsmedelsmarknaden, och effekterna av klimatförändringarna, som hotar den biologiska mångfalden och livsmedelstryggheten. EESK anser dessutom att den mest värdefulla investering som kan göras på EU-nivå är att skydda markhälsan för att säkerställa vår klimatanpassning och en trygg livsmedelsförsörjning för nuvarande och framtida generationer av EU-medborgare.

1.5 EESK stöder den tidsplan som kommissionen föreslår, enligt vilken genomförandet ska ske i två steg. Först ska markhälsotillståndet övervakas och bedömas och sedan ska tillämpningen av åtgärder för hållbar markförvaltning utvidgas till områden där marken inte anses vara frisk. Vi varnar dock för att jordbrukarna, som redan spelar en viktig roll för att bevara markhälsan genom olika metoder såsom växelbruk, marktäckning och vissa jordbearbetningsmetoder som förhindrar markförstöring, erosion och förlust av bördighet i vissa områden, kommer att behöva ekonomiskt och tekniskt stöd.

1.6 När det gäller målet att minska markexploateringen anser EESK att förslaget till direktiv är en besvikelse. I artikel 11 fastställs principer för att begränsa effekterna av markexploateringen, men dessa principer är allmänna (att i möjligaste mån undvika eller minska förlusten av markens kapacitet att tillhandahålla flera ekosystemtjänster, däribland livsmedelsproduktion, och i största möjliga utsträckning kompensera en förlust). EESK efterlyser en höjning av målet om "inget nettoanspråktagande av mark senast 2050". Detta kan uppnås genom att prioritera återanvändning av mark samt att minimera stadsutveckling på åkermark och kompensera den stadsutveckling som äger rum med återställande av likvärdiga markytor.

1.7 EESK rekommenderar att markhälsoindikatorerna med avseende på för höga halter av näringsämnen i marken, föroreningar i form av tungmetaller och organiska föroreningar samt markens minskade kapacitet att hålla kvar vatten (se bilaga I, del B), som för närvarande överläts på medlemsstaterna, harmoniseras för att begränsa eventuella snedvridningar av konkurrensen.

1.8 EESK stöder målet att all mark ska vara frisk senast 2050, men anser att den definition av frisk mark som kommissionen föreslår är alltför restriktiv. I delarna A och B i bilaga I anger kommissionen en rad kriterier som ska övervakas i syfte att bedöma markhälsan. Kriterierna är följande: försaltning, erosion, förlust av organiskt kol, markpackning, för hög halt av näringsämnen (fosfor), förorening (tungmetaller) och kapacitet att hålla kvar vatten. Om ett av dessa kriterier inte uppfylls är markhälsan enligt kommissionen dålig. EESK rekommenderar därför att markhälsan inte ska anses dålig om den inte uppfyller alla de kriterier som anges i delarna A och B i bilaga I. Vi föreslår att man inför ett flerkriteriesystem för en mer exakt utvärdering av markhälsan och mätning av de framsteg som görs efter införandet av metoder för hållbar markförvaltning.

## 2. Bakgrund till yttrandet

2.1 Kommissionens lagstiftningsförslag följer på det första förslag om mark som lades fram 2006, men som aldrig antogs. För närvarande har EU med andra ord ingen harmoniserad marklagstiftning, samtidigt som hälsotillståndet för 60–70 % av marken i unionen enligt kommissionen är dåligt <sup>(1)</sup>, och trots att liknande lagstiftning redan finns för luft och vatten <sup>(2)</sup> och att "Vägen till en frisk planet för alla" utarbetades 2021 <sup>(3)</sup>. Vissa medlemsstater genomför redan i dag nationell övervakning av markhälsan och har möjlighet att vidta förvaltningsåtgärder (särskilt via de nationella strategiska planerna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna), men övervakningsmetoderna och förvaltningsåtgärderna är inte harmoniserade och räcker inte för att uppnå målet att all mark ska vara frisk senast 2050.

2.2 Den i många fall dåliga markhälsan i Europa medför enligt kommissionens bedömning kostnader för medlemsstaterna och risker för miljön och människors hälsa. Marken tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster, men bara när markhälsan är god. Markhälsan kan således påverka vissa inkomstbringande verksamheter, i synnerhet jordbruket.

<sup>(1)</sup> Europeiska kommissionen, "Caring for soil is caring for life".

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 11.6.2008, s. 1) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

<sup>(3)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Vägen till en frisk planet för alla EU-handlingsplan: Med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark (COM(2021) 400 final).

2.3 Kommissionen pekar också ut riskerna med markförorening. Bland riskerna är det särskilt viktigt att understryka att denna typ av förorening kan påverka hälsosäkerheten hos de livsmedel som produceras och därmed livsmedelsförsörjningen, i ett globalt sammanhang där marknaderna i allt högre grad är utsatta för internationella kriser och konsekvenserna av klimatförändringarna, i form av extrema väderhändelser av ökad intensitet och frekvens såsom torka, skogsbränder, översvämningar och stormar, vilket har fört dessa frågor tillbaka på dagordningen. Markhälsa och markbördighet blir därmed geostrategiska frågor.

2.4 Bakgrunden till detta lagstiftningsförslag är också den ökade belastningen på jord och mark i EU, som i synnerhet beror på exploatering av jord- och skogsbruksmark för affärsverksamhet och infrastruktur. Kommissionen uppskattar att 4,2 % av marken i EU för närvarande tagits i anspråk för dessa verksamheter, vilket medför risker i fråga om förvaltning av vattenresurser och minskar den tillgängliga jordbruksarealen.

2.5 Som EESK nämnt i tidigare yttranden (\*) är markförstöring ett problem som skapar växande oro i kombination med ökade skador till följd av extrema väderhändelser, förlust av biologisk mångfald bland landlevande arter, störningar av biokemiska kretslopp som påverkar växthusgasutsläppen samt luft- och vattenföroreningar och därmed tillhörande risker för människors och djurs hälsa. Till de verksamheter som berörs mest av detta direktiv hör jord- och skogsbruket, där markanvändning är av största vikt. Enligt kommissionens beräkningar kan markerosion leda till en årlig minskning av jordbrukets produktivitet på 1,25 miljarder euro i EU.

2.6 Medlemsstaterna har redan många åtgärder och medel till sitt förfogande för att bevara marken och markhälsan. Kommissionen räknar upp åtta program som erbjuder möjligheter med anknytning till förslaget. Det handlar om Horisont Europa-uppdraget "En giv för den europeiska marken", som syftar till att skydda och återställa markhälsan fram till 2030; de tre första pelarna i Horisont Europa, som syftar till att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna på området forskning och innovation; den gemensamma jordbrukspolitikerna, särskilt genom tvärvillkor, miljösystem och stöd inom ramen för den andra pelaren; de sammanhållningspolitiska fonderna; programmet för miljö- och klimatpolitik (Life); instrumentet för tekniskt stöd; faciliteten för återhämtning och resiliens samt InvestEU-programmet. Förslaget till direktiv bygger således på den praxis som redan finns, och omfattar en harmoniserad övervakningsram för bedömning av effekterna av denna praxis.

2.7 Syftet med lagstiftningsförslaget är först och främst att inrätta ett harmoniserat markövervakningssystem som kan tillämpas i alla medlemsstaterna, eftersom kommissionen konstaterat att det saknas uppgifter och indikatorer för att övervaka markhälsan och markkvaliteten på EU-nivå. I artiklarna 1–9 anges ramen för detta övervakningssystem samt de indikatorer som beaktas för att fastställa markhälsan. Kommissionen anser att frisk mark bör vara "i gott skick, såväl kemiskt och biologiskt som fysiskt, så att den kan tillhandahålla ekosystemtjänster som är livsviktiga för människor och för miljön, till exempel säkra och näringsrika livsmedel i tillräcklig mängd, biomassa, rent vatten, näringsämnenas kretslopp, koldioxidlagring och livsmiljö för biologisk mångfald". I bilaga I fastställs flera kriterier för den övervakning som krävs av medlemsstaterna. Av dessa kriterier är fyra fastställda på EU-nivå och fyra ej kvantifierade, och för de tre sista föreslår kommissionen att medlemsstaterna, som har friheten att bestämma ett nationellt tröskelvärde, tillämpar olika intervall.

2.8 För att uppnå det andra målet, dvs. att ständigt förbättra markhälsan i unionen i syfte att åstadkomma frisk mark senast 2050, fastställer kommissionen principer för hållbar markförvaltning. På grundval av dessa principer ska medlemsstaterna fastställa metoder för hållbar markförvaltning, som i nuläget inte är obligatoriska, men som medlemsstaterna måste främja, särskilt med hjälp av medel från den gemensamma jordbrukspolitikerna. Dessutom kommer markhälsa som förbättras genom användning av dessa metoder att erkännas genom ett intyg om god markhälsa som torde öka markens värde och möjliggöra en livsmedelsproduktion av högre kvalitet, vilket enligt kommissionen kommer att löna sig på marknaden.

(\*) Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Vägen till en frisk planet för alla EU-handlingsplan: Med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark (COM(2021) 400 final) (EUT C 105, 4.3.2022, s. 143) och Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: EU:s markstrategi för 2030 – Frisk mark till förmån för människor, livsmedel, natur och klimat (COM(2021) 699 final) (EUT C 290, 29.7.2022, s. 131).

2.9 När det gäller det andra syftet med förslaget efterlyser kommissionen att man identifierar och bedömer potentiellt förorenade områden för att kunna genomföra förvaltningsåtgärder som minskar riskerna, så att de blir acceptabla för människors hälsa och för miljön. I artiklarna 12–16 föreskrivs därför att medlemsstaterna inom fyra år efter det att direktivet trätt i kraft ska fastställa en riskbaserad metod för att identifiera och undersöka potentiellt förorenade områden, samt förvalta förorenade områden. I detta sammanhang ska medlemsstaterna också definiera vad som utgör en oacceptabel risk för människors hälsa och för miljön, med beaktande av befintlig vetenskaplig kunskap, försiktighetsprincipen, lokala särdrag samt pågående och framtida markanvändning. Efter att direktivet har trätt i kraft kommer medlemsstaterna att ha sju år på sig för att identifiera alla potentiellt förorenade områden och föra in dem i det offentliga register som ska upprättas enligt artikel 16.

2.10 Slutligen innehåller förslaget till direktiv bestämmelser som syftar till att begränsa markexploatering för utveckling av infrastruktur. I artikel 11 fastställs principer för att begränsa markexploateringen. Kommittén rekommenderar att man i den mån det är tekniskt och ekonomiskt möjligt förhindrar eller minskar markexploatering som leder till förlust av markens kapacitet att tillhandahålla olika ekosystemtjänster, inbegripet livsmedelsproduktion, och i så stor utsträckning som möjligt kompenserar för en förlust.

2.11 Kommissionen planerar att utvärdera direktivet sex år efter att det trätt i kraft, i syfte att bedöma de framsteg som gjorts för att uppnå dess mål. I samband med detta kommer kommissionen att kunna lägga fram ett nytt förslag som innehåller bindande krav för att säkerställa att marken återställs och nå målet att all mark ska vara vid god hälsa senast 2050.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 Tre indikatorer för god markhälsa fastställs av medlemsstaterna i syfte att anpassa dem till lokala särdrag, nämligen den om hög halt av näringsämnen i mark (fosfor), den om markförorening (koncentration av tungmetaller och av ett urval av organiska föroreningar), samt den om minskad markkapacitet att hålla kvar vatten. Detta riskerar att snedvrider konkurrensen, t.ex. vid värdering av mark (i synnerhet jordbruksmark), i och med att medlemsstaterna bedömer markhälsan enligt olika kriterier.

3.2 Det finns också en risk för snedvridning av konkurrensen när det gäller metoder för hållbar markförvaltning, med tanke på den flexibilitet som medlemsstaterna ges i fråga om fastställande av och ersättning för dessa metoder.

3.3 Vad gäller förorenade områden betonar EESK att man behöver vara uppmärksam på vilka åtgärder som vidtas för att sanera dem, samt på vem som ska stå för kostnaderna för dessa åtgärder. Markförorening kan påverka både samhället som helhet och individer och markägare som inte är ansvariga för föroreningen. Detta gäller särskilt jordbrukare som tar över jordbruksföretag där det inte går att spåra alla källor till föroreningar som uppstått i tidigare skeden. Det är därför viktigt att klargöra de olika aktörernas ansvar och vem som ska stå för kostnaderna. Så långt det är möjligt bör detta göras i enlighet med principen att förorenaren betalar, så att det offentliga eller den nya ägaren inte måste axla konsekvenserna av tidigare åtgärder, samtidigt som hänsyn tas till de villkor och den rättsliga ram enligt vilka dessa åtgärder genomfördes, särskilt inom jordbrukssektorn.

3.4 EESK betonar, som en del av rätten till en hälsosam miljö<sup>(5)</sup>, markens därmed sammanhängande roll för biologisk mångfald samt anpassning till och begränsning av klimatförändringarna, och särskilt för vattenhållningsförmågan, i samband med kommitténs efterlysning av en blå giv för EU<sup>(6)</sup>.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Det första av de kriterier för identifiering av potentiellt förorenade områden som kommissionen föreslår i artikel 13 är drift av en aktiv eller inaktiv potentiellt förorenande riskverksamhet. I syfte att fastställa detta kriterium ska medlemsstaterna upprätta en förteckning över potentiellt förorenande riskverksamheter. EESK varnar för risken med att ta med viss jordbruksverksamhet i denna förteckning. En lösning måste vara att det finns andra alternativa avsättningsmöjligheter som inte inbegriper livsmedel.

4.2 Det är viktigt att alla jordbrukare har tillgång till metoderna för hållbar markförvaltning och till markhälsocertifieringen, så att konkurrensen inte snedvrids. Medlemsstaternas utarbetande av de kriterier som de ansvarar för bör därför övervakas.

<sup>(5)</sup> Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Hållbar vattenförvaltning och klimatkris: cirkulära och andra lösningar för det jordbruksbaserade livsmedelssystemet i EU i en framtida "blå giv" (yttrande på eget initiativ) (EUT C 349, 29.9.2023, s. 80).

<sup>(6)</sup> EESK:s informationsrapport "Miljöskydd som en förutsättning för respekt för de grundläggande rättigheterna".

4.3 Beträffande markexploatering föreslår kommissionen inga bindande mål, vilket gör att det blir svårt att vända exploateringstrenden, som minskar tillgången till jordbruks- och skogsmark i hela Europa. Målet om "inget nettoanspråktagande av mark senast 2050" som fastställdes 2013 inom ramen för det sjunde europeiska handlingsprogrammet bör stärkas.

4.4 Kostnaden för att identifiera förorenad mark (29 miljarder euro under 15 år) beräknas vara högre än kostnaden för att sanera eller innesluta denna mark (24,9 miljarder euro under 25 år). Med tanke på hur stora dessa kostnader är, och på osäkerheten kring uppskattningen av dem i kommissionens konsekvensbedömning, anser EESK att konsekvensbedömningen bör fördjupas på denna punkt. Vidare är det viktigt att tillhandahålla tillräckligt med finansieringskällor för att markägare och jordbrukare inte ska behöva bära orimliga kostnader, och att synliggöra dessa. Detta kräver att man identifierar dem som är ansvariga för markföroreningen och säkerställer en rättvis fördelning av kostnaderna.

4.5 När det gäller indikatorerna för markhälsa måste markdeskriptorerna övervakas. De medför en risk för snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna, särskilt de som handlar om förlust av markens biologiska mångfald, eftersom medlemsstaterna kan välja olika kriterier, såsom följande: metastreckkodning av bakterier, svampar, protister och djur; mängd och mångfald av nematoder; mikrobiell biomassa; mängd och mångfald av daggmaskar (på åkermark); invasiva främmande arter och växtskadegörare.

4.6 EESK ställer sig bakom kommissionens avsikt att införa en markhälsocertifiering för att uppvärdera den mark som certifieringen avser och därmed de metoder för hållbar förvaltning som tillämpas i dessa områden, förutsatt att detta är frivilligt. Kommittén tvivlar dock på att certifieringen kommer att skapa vinster med avseende på markpriset eller priset på de livsmedel som produceras. EESK rekommenderar därför att värderingen av god markhälsa regleras närmare i detta förslag till direktiv.

4.7 Definitionerna av "naturlig mark" och "halvnaturlig mark" är, till skillnad från begreppet "artificiell mark" som används för att definiera parametern "markexploatering", problematiska. Det föreslås därför att definitionerna av "naturlig mark" och "halvnaturlig mark" stryks och att definitionen av "markexploatering" får avse "omvandling av mark till 'artificiell mark'" för utbyggnad av byggnader, infrastruktur, stenbrott osv. Det vore även lämpligt att ha tillgång till en förteckning med exempel på olika former av marktäckning, så att alla medlemsstater kan följa samma kriterier för övervakning av marktäckningen i alla de situationer där det kan råda tvivel om klassificeringen som artificiell mark.

Bryssel den 25 oktober 2023.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande

## BILAGA

Följande ändringsförslag avsågs under debatten, men fick minst en fjärdedel av rösterna (artikel 74.3 i arbetsordningen):

**ÄNDRINGSFÖRSLAG 1****Punkt 1.3****Ändra enligt följande:**

Sektionens yttrande	Ändringsförslag
När det gäller de finansiella aspekterna anger kommissionen att åtgärder för att förbättra markhälsan kan generera ekonomiska fördelar i förhållande till kostnader, medan den främsta utgiftsposten är ersättning för metoder för hållbar markförvaltning. EESK noterar att inga nya finansieringskällor planeras och att kommissionen föreslår att åtgärderna ska finansieras genom medlemsstaternas nationella strategiska planer inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket enligt kommitténs mening inte är acceptabelt.	När det gäller de finansiella aspekterna anger kommissionen att åtgärder för att förbättra markhälsan kan generera ekonomiska fördelar i förhållande till kostnader, medan den främsta utgiftsposten är ersättning för metoder för hållbar markförvaltning. EESK noterar att inga nya finansieringskällor planeras och att kommissionen föreslår att åtgärderna ska finansieras genom medlemsstaternas nationella strategiska planer inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket enligt kommitténs mening inte är acceptabelt. <b>Kommittén rekommenderar kommissionen att uppmana medlemsstaterna att införa metoder för hållbar markförvaltning som inte är obligatoriska i detta skede men som bör främjas av medlemsstaterna med hjälp av särskilt stöd utöver den gemensamma jordbrukspolitiken.</b>

**Resultat av omröstningen:**

Röster för: 72

Röster emot: 89

Nedlagda röster: 16