

Zvláštní zpráva

## Desertifikace v EU: boj s touto rostoucí hrozbou vyžaduje více opatření

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR

## AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen EÚD Phil Wynn Owen. Podporu při přípravě zprávy mu poskytovali členové jeho kabinetu Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryanová a Victoria Gilsonová; vyšší manažer Colm Friel, vedoucí úkolu Ramona Bortnowschiová, zástupce vedoucího úkolu Jan Huth a auditoři Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzuttiová, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing a Raluca-Elena Sanduová. Jazykovou podporu zajišťoval Richard Moore. Sekretářskou podporu zajišťovala Rachel O'Dohertyová.



*Zleva doprava:* Olivier Prigent, Phil Wynn Owen, Marcos Homrich Hickmann, Katharina Bryanová, Antonio Caruda Ruiz, Jan Huth, Ramona Bortnowschiová, Colm Friel, Victoria Gilsonová, Gareth Roberts, Ernesto Roessing, Richard Moore.

## Obsah

	Body
Zkratky	
Shrnutí	I–VIII
Úvod	1–24
Desertifikace v EU – rostoucí hrozba v důsledku změny klimatu a v důsledku lidské činnosti	1–7
Scénáře klimatických změn potvrzují zranitelnost EU vůči desertifikaci	8–10
Rámec OSN pro boj proti desertifikaci	11–14
Boj proti desertifikaci v EU	15–24
Rozsah a koncepce auditu	25–27
Připomínky	28–71
Komise a členské státy shromažďují údaje o desertifikaci a znehodnocování půdy, ale Komise je patřičně nevyužívá	28–40
Komise a členské státy shromažďují údaje týkající se desertifikace	29–37
Chybí dohodnutá metodika pro posuzování desertifikace a degradace půdy v rámci EU	38–40
EU podniká opatření v boji proti desertifikaci, ale jsou málo ucelená	41–56
Na úrovni EU neexistují právní předpisy týkající se výslovně desertifikace a půdy	43–44
Strategie, politiky a výdajové programy EU napomáhají boji proti desertifikaci, ale konkrétně se na ni nezaměřují	45–56
Projekty boje proti desertifikaci financované EU mohou mít pozitivní dopad, ale chybí příslušné informace o výkonnosti v souvislosti s desertifikací	57–66
Projekty EU mohou mít pozitivní dopad na boj proti desertifikaci	60
Existují však určité obavy, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost projektů	61–64
Omezené využití a rozsah analýzy nákladů a přínosů	65

Orgány členských států výkonnost projektů boje proti desertifikaci a degradaci půdy neposuzovaly	66
Komise neposoudila pokrok při plnění závazku dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030	67–71
Závěry a doporučení	72–78
Příloha I – Mapování oblastí ohrožených rizikem desertifikace ve vybraných členských státech	
Příloha II – Dodatečné údaje týkající se desertifikace monitorované Komisí	
Příloha III – Shrnutí projektů relevantních z hlediska desertifikace, které byly navštíveny během auditu	
Odpovědi Komise	

**ZKRATKY**

CORINE	Koordinace nformací o programu pro životní prostředí ( <i>Coordination of information on the environment programme</i> )
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FSEU	Fond solidarity Evropské unie
GŘ AGRI	Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova
GŘ CLIMA	Generální ředitelství Komise pro oblast klimatu
GŘ ENV	Generální ředitelství Evropské komise pro životní prostředí
GŘ ESTAT	Generální ředitelství Evropské komise pro statistiku
GŘ JRC	Generální ředitelství Evropské komise: Společné výzkumné středisko
GŘ RTD	Generální ředitelství Evropské komise pro výzkum a inovace
IPCC	Mezivládní panel pro změnu klimatu ( <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> )
LUCAS	Statistický průzkum využití půdy a krajinného krytu
NAP	Národní akční program pro boj s desertifikací v rámci Úmluvy OSN o boji proti desertifikaci (UNCCD)
PRV	Program rozvoje venkova
RCP	Reprezentativní směr vývoje koncentrací ( <i>representative concentration pathway</i> )
SZP	Společná zemědělská politika
UNCCD	Úmluva OSN o boji proti desertifikaci

## **SHRNUTÍ**

I. Desertifikace, která je formou degradace půdy v suchých oblastech, představuje v EU rostoucí hrozbu s výraznými dopady na využití půdy. Pojmem desertifikace se obvykle označují procesy související s lidskou činností a klimatem, které vedou k problémům v suchých oblastech, jako je snížení produkce potravin, neplodná půda, pokles přirozené odolnosti půdy a snížení kvality vody. Prognózy změny klimatu v Evropě ukazují, že riziko desertifikace roste. V jižní Evropě již existují horké polopouště, kde se klima mění z mírného na suché. Tento jev se rozšiřuje na sever. Do popředí pozornosti se tento problém znovu dostal po dlouhém období vysokých teplot a nízkých srážek v Evropě v létě roku 2018.

II. Zjišťovali jsme, zda se riziko desertifikace v EU účinně a efektivně řeší. Posuzovali jsme, zda Komise patřičně využila dostupné údaje a zda EU podniká ucelená opatření k tomu, aby bojovala proti desertifikaci. Kontrolovali jsme projekty zaměřené na boj proti desertifikaci v EU a zkoumali, zda je pravděpodobné, že EU do roku 2030 dosáhne tzv. neutrality z hlediska degradace půdy, tedy stavu, kdy množství a kvalita půdních zdrojů zůstává stejná nebo roste.

III. Dospěli jsme k závěru, že desertifikace a degradace půdy jsou v EU aktuální a narůstající hrozbou, ale že Komise nemá o tomto problému jasný přehled a že opatření přijatá k boji proti desertifikaci nejsou dostatečně ucelená. Komise neposoudila pokrok při plnění závazku dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030.

IV. Přestože Komise a členské státy shromažďovaly údaje o různých faktorech, které desertifikaci a degradaci půdy ovlivňují, Komise je neanalyzovala, aby dospěla k průkaznému posouzení desertifikace a degradace půdy v EU.

V. Na úrovni EU chybí strategie boje proti desertifikaci a degradaci půdy. Místo toho existuje celá řada strategií, akčních plánů a výdajových programů, jako je společná zemědělská politika, strategie EU v oblasti lesnictví nebo strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, které jsou sice pro boj proti desertifikaci relevantní, ale nejsou na ni přímo zaměřeny.

VI. Projekty EU v oblasti boje proti desertifikaci se realizují v různých oblastech politiky EU, zejména politiky rozvoje venkova, ale také životního prostředí a klimatu, výzkumu nebo regionální politiky. Mohou mít příznivý vliv v boji proti desertifikaci, ale panují určité obavy ohledně jejich dlouhodobé udržitelnosti.

VII. V roce 2015 se EU a členské státy zavázaly dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy v EU do roku 2030. Celkové posouzení degradace půdy na úrovni EU však zatím neproběhlo a ani nebylo dohodnuto, jak takové posouzení provést. Členské státy svá opatření nekoordinují a Komise neposkytlá v tomto směru žádné pokyny. EU zatím nemá jasnou a společnou vizi, jak neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030 dosáhnout.

VIII. Na základě uvedených skutečností předkládáme Komisi doporučení, která se zaměřují na lepší pochopení problematiky degradace a desertifikace v EU, posouzení potřeby rozšířit právní rámec EU o půdě a zintenzivnění úsilí o splnění závazku EU a členských států dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy v EU do roku 2030.

## ÚVOD

### ***Desertifikace v EU – rostoucí hrozba v důsledku změny klimatu a v důsledku lidské činnosti***

1. Evropa je čím dál více ohrožena desertifikací. Riziko desertifikace je nejzávažnější v jižním Portugalsku, částech Španělska a jižní Itálie, v severovýchodním Řecku, na Maltě, Kypru a v oblastech u černomořského pobřeží Bulharska a Rumunska. Z různých studií vyplývá, že v těchto oblastech je častá eroze půdy, zasolení, ztráta organického uhlíku v půdě, úbytek biologické rozmanitosti a sesuvy půdy<sup>1</sup>. Vzhledem k dlouhému období vysokých teplot a nízkých srážek v Evropě v létě 2018 se naléhavost tohoto problému dostala do popředí pozornosti.
2. Desertifikace je formou degradace půdy v suchých oblastech. Tímto pojmem se obvykle označují procesy související s lidskou činností a klimatem, které vedou k problémům v suchých oblastech, jako je snížení produkce potravin, neplodná půda, pokles přirozené odolnosti půdy a snížení kvality vody (viz **rámeček 1**).

#### **Rámeček 1 – Hlavní pojmy**

Desertifikace znamená degradaci půdy v suchých, polosuchých a suchých subhumidních oblastech v důsledku různých faktorů včetně proměnlivosti klimatu a lidské činnosti<sup>2</sup>. Desertifikace může vést k chudobě, zdravotním problémům v souvislosti s větrem přenášeným prachem a k poklesu biologické rozmanitosti. Může mít také demografické a hospodářské důsledky, které nutí obyvatelstvo migrovat z postižených oblastí. Pojmem desertifikace se nepopisují podmínky v oblastech tradičně označovaných jako „pouště“, ale vztahuje se spíše na suché oblasti.

Degradací půdy se rozumí snížení nebo ztráta biologické nebo hospodářské produktivity<sup>3</sup>. Jedná se o jev, v jehož důsledku se úrodná půda stává méně produktivní. Zpravidla jej způsobuje lidská činnost. Vedle úrodnosti se degradace půdy může posuzovat podle dalších faktorů, jako je krajinný pokryv, půdní eroze nebo organický uhlík v půdě. Jiné definice degradace půdy zdůrazňují zhoršování

<sup>1</sup> Montanarella, L., Toth, G., JRC, *Desertification in Europe* (Desertifikace v Evropě), 2008.

<sup>2</sup> Viz [Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem nebo desertifikací, zvláště v Africe](#) (UNCCD) z roku 1994, článek 1.

<sup>3</sup> Tamtéž.

biologické rozmanitosti a ekosystémů<sup>4</sup>. Související pojem [neutralita z hlediska degradace půdy](#) je v UNCCD definován jako stav, kdy množství a kvalita půdních zdrojů nezbytných k podpoře ekosystémových funkcí a služeb a zajištění dostatku potravin je ve stanoveném časovém a prostorovém měřítku a v ekosystémech stabilní nebo se zvyšuje.

Suché oblasti nebo aridní, polosuché a suché subhumidní oblasti jsou oblasti, v nichž je poměr ročního úhrnu srážek k potenciální evapotranspiraci rostlin – index suchosti – mezi 0,05:1 a 0,65:1<sup>5</sup>. V těchto oblastech jsou tedy častá období sucha.

Sucho je jev, k němuž dochází, pokud jsou srážky výrazně pod běžně zaznamenanými hodnotami, což vede k vážné hydrologické nerovnováze, která nepříznivě ovlivňuje systémy produkce půdních zdrojů<sup>6</sup>. Sucho a desertifikace spolu úzce souvisí, ale zatímco sucho je periodický krátko- až střednědobý jev, desertifikace je dlouhodobá. Trvá-li sucho několik měsíců či let, může ovlivnit rozsáhlé oblasti a mít závažné environmentální, sociální a hospodářské dopady. Přestože období sucha nejsou novým jevem, klimatické změny a lidská činnost, která není přizpůsobena místnímu podnebí, jejich četnost a dopad zhoršují.

Aridita je klimatický jev charakterizovaný nedostatkem vody<sup>7</sup>. Jedná se o dlouhodobý jev, který se měří porovnáním dlouhodobého přísunu vody (srážky) s dlouhodobou průměrnou potřebou vody (evapotranspirace rostlin).

Pouště jsou vysoce suché, vyprahlé oblasti s velmi malými srážkami a v důsledku toho i nepříznivými podmínkami pro život rostlin a zvířat.

3. Desertifikaci způsobuje jak lidská činnost, tak změny klimatu.

- **Lidská činnost.** Nadměrné nebo neefektivní využívání vody, např. v důsledku špatných zavlažovacích technik, snižuje celkové dodávky vody v oblasti a může vést

---

<sup>4</sup> Viz např. Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby, [Assessment Report on Land Degradation and Restoration](#) (Hodnotící zpráva o degradaci a obnově půdy).

<sup>5</sup> Viz [Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem nebo desertifikací, zvláště v Africe](#) (UNCCD) z roku 1994, článek 1.

<sup>6</sup> Tamtéž.

<sup>7</sup> Světový atlas desertifikace, JRC, 2018.

ke ztrátě vegetace a nakonec i desertifikaci. Nadměrná pastva a odlesňování<sup>8</sup> mohou zapříčinit rozšiřování pouští, protože odstraňují nebo poškozují vegetační pokryv, který půdu chrání a udržuje její vlhkost a úrodnost. Ve studiích se ukázalo, že jedním z faktorů, který může přispět k větší náchylnosti půdy k degradaci a desertifikaci, je opuštění půdy<sup>9</sup>. Nedostatek lidské činnosti však může mít i kladné stránky, jako je například revitalizace půdy, zvýšení biologické rozmanitosti nebo aktivní znovuzalesnění<sup>10</sup>.

- **Změna klimatu.** S rostoucími průměrnými teplotami, častějšími a intenzivnějšími suchy a dalšími extrémními výkyvy počasí v důsledku klimatických změn (viz **bod 9**) se zvyšuje také degradace suchých oblastí (a tedy i desertifikace). Pokud je půda příliš suchá, je náchylná k erozi, a to včetně během přivalových povodní, kdy dochází k rychlému odplavení svrchní vrstvy půdy, což dále povrch půdy zhoršuje<sup>11</sup>

4. I sama desertifikace však může ovlivnit změnu klimatu, přičemž její dopad je negativní.

- Při degradaci půdy unikají do atmosféry skleníkové plyny, což může přispívat ke změně klimatu a ztrátě biologické rozmanitosti (viz **obrázek 1**). V důsledku prognózovaného zvýšení intenzity bouřek, lesních požárů, degradace půdy a šíření

---

<sup>8</sup> K nadměrné pastvě dochází, pokud zemědělci mají příliš mnoho hospodářských zvířat na malé ploše nebo pokud na ní zvířata ponechávají příliš dlouho. Odlesňování je často způsobeno těžbou dřeva na palivo nebo aby se získal prostor pro zemědělskou činnost nebo výstavbu obydlí.

<sup>9</sup> Viz Rubio, J. L. a Recatalá, L., *The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects* (Relevantnost a důsledky desertifikace ve Středomoří včetně otázek bezpečnosti), Centro de Investigaciones sobre Desertificación, Valencia, Španělsko, 2006 nebo Salvati, L. a Bajocco, S. *Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future* (Citlivost půdy vůči desertifikaci v Itálii: minulost, přítomnost a budoucnost), *Applied Geography* 31, 2011.

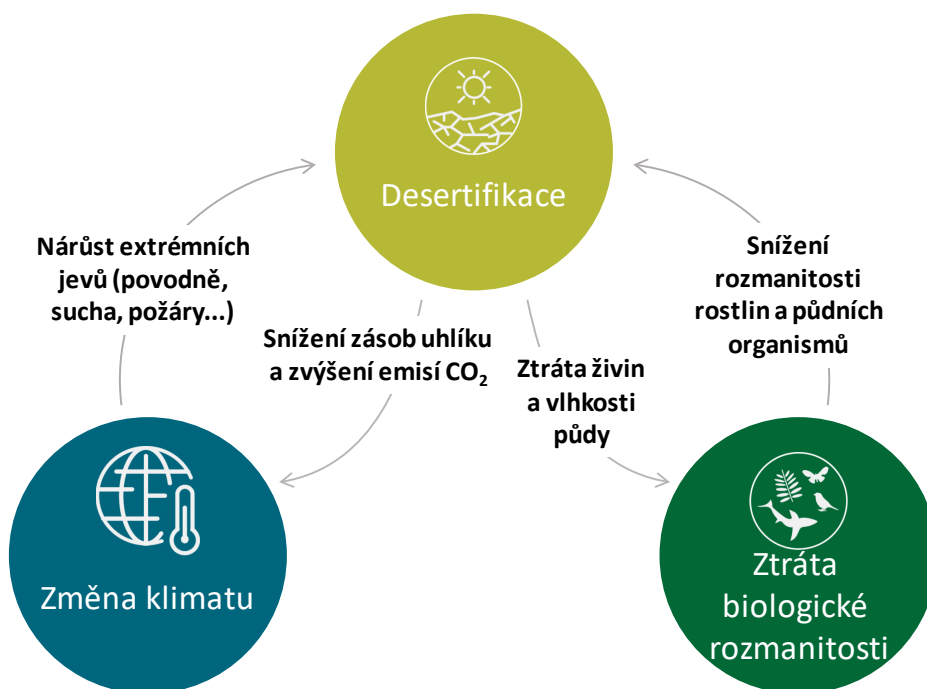
<sup>10</sup> Rey Benayas, J. M., Martins, A., Nicolau, J. M. a Schulz, J. J., *Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences* (Opouštění zemědělské půdy: přehled příčin a důsledků), CABI Publishing, 2007.

<sup>11</sup> Viz [zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 25/2018 „Směrnice o povodních: při vyhodnocování rizik bylo dosaženo pokroku, zatímco plánování a provádění vyžadují zlepšení](#).

škodlivých organismů jsou biomasa a zásoby uhlíku v půdě náchylné ke ztrátě a úniku do atmosféry<sup>12</sup>.

- Při obnově půdy se skleníkové plyny postupně z atmosféry pohlcují, což umožňuje růst stromů a vegetace, které pak pohlcují více uhlíku. V oblastech s degradovanou půdou se tento proces nemůže realizovat a uhlík se z atmosféry neabsorbuje.

**Obrázek 1 – Vztah mezi desertifikací, ztrátou biologické rozmanitosti a změnou klimatu**



Zdroj: EÚD, na základě Institutu pro světové zdroje, [Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis](#) (Ekosystémy a dobré životní podmínky pro lidstvo: shrnutí problematiky desertifikace), 2005, s. 17.

<sup>12</sup> Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC), *Global Warming of 1.5°C* (Globální oteplování o 1,5°C), 2018, schvalovací zasedání, s. 3-72; Settele, J. et al., *Terrestrial and Inland Water Systems, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Pozemní a vnitrozemské vodní systémy, Změna klimatu 2014, Dopady, adaptace a zranitelnost. Část A: Globální a odvětvové aspekty). Příspěvek pracovní skupiny II k páté hodnotící zprávě mezivládního panelu pro změnu klimatu), [Field, C. B., Barros, V. R., Dokken, D. J., Mach, K. J., Mastrandrea, M. D., Bilir, T. E., Chatterjee, M., Ebi, K. L., Estrada, Y. O., Genova, R. C., Girma, B., Kissel, E. S., Levy, A. N., MacCracken, S., Mastrandrea, P. R. a White, L. L. (red.)]. Cambridge University Press, 2014, s. 271-359.; Seidl, R. et al., *Forest disturbances under climate change* (Narušení lesů v důsledku klimatických změn), *Nature Climate Change*, 7, 2017, s. 395-402, 7 doi:10.1038/nclimate3303.

5. V roce 2008 vypracovala Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) studii<sup>13</sup> o desertifikaci v jižní, střední a východní Evropě, týkající se plochy 1,68 milionu km<sup>2</sup>. V roce 2017 proběhla s využitím stejné metodiky návazná studie<sup>14</sup>. Z výzkumu vyplynulo, že plocha území s vysokou nebo velmi vysokou náchylností k desertifikaci se za méně než deset let zvětšila o 177 000 km<sup>2</sup> – tato plocha odpovídá přibližně rozloze Řecka a Slovenska dohromady (viz **tabulka 1**).

**Tabulka 1 – Náchylnost k desertifikaci v jižní, střední a východní Evropě, 2008 a 2017**

	2008		2017		Rozdíl mezi lety 2008 a 2017	
	tisíc km <sup>2</sup>	%	tisíc km <sup>2</sup>	%	tisíc km <sup>2</sup>	%
<b>Velmi vysoká</b>	10	1	28	2	+18	+1,1
<b>Vysoká</b>	224	13	383	23	+159	+9,5
<b>Střední</b>	419	25	381	23	-38	-2,2
<b>Nízká</b>	560	33	475	28	-85	-5,1
<b>Velmi nízká</b>	467	28	413	24	-54	-3,2
<b>CELKEM</b>	<b>1 680</b>	<b>100</b>	<b>1 680</b>	<b>100</b>	-	-

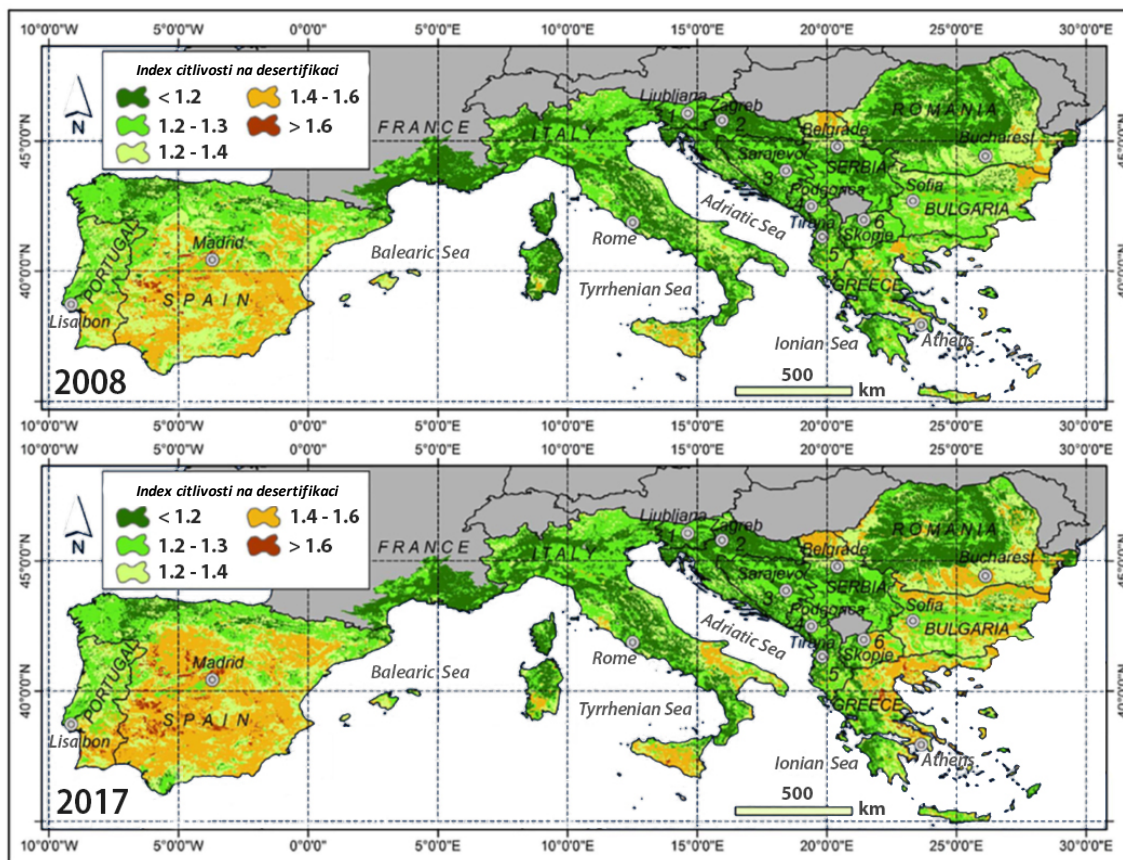
Zdroj: EÚD, na základě Práválie et al., 2017.

6. **Obrázek 2** ukazuje zhoršující se situaci v jižní Evropě a na Balkáně, která vyplynula z následné studie.

<sup>13</sup> Do studie bylo zahrnuto Portugalsko, Španělsko, jižní oblast Francie, Itálie, Slovinsko, Chorvatsko, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Srbsko, Albánie, Řecko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Rumunsko a Bulharsko.

<sup>14</sup> Práválie, R., Patriche, C., Bandoca, G., *Quantification of land degradation sensitivity areas in Southern and Central Southeastern Europe. New results based on improving DISMED methodology with new climate data* (Vyčíslení oblastí náchylných k degradaci půdy v jižní Evropě a střední části jihovýchodní Evropy. Nové výsledky díky zdokonalení metodiky DISMED s novými údaji o klimatu), *Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution*, č. 158, 2017; s. 309-320.

Obrázek 2 – Index náchylnosti k desertifikaci v EU<sup>15</sup> za rok 2008 a 2017



Zdroj: Právělie et al., 2017.

7. Obzvláště vážná je situace na Kypru, který do výše uvedené studie zahrnut nebyl: podle studií je desertifikací ohroženo 99 % jeho území<sup>16</sup>. **Příloha I** obsahuje mapy území ohrožených desertifikací v pěti členských státech, které jsme navštívili (viz **bod 26**).

<sup>15</sup> Obě mapy využívají stejnou metodiku, i když v souvislosti s rokem 2017 byla zohledněna doplňková mapa indexu kvality klimatu.

<sup>16</sup> I.A.CO Environmental & Water Consultants, Kypr, 2008.

### **Scénáře klimatických změn potvrzují zranitelnost EU vůči desertifikaci**

8. Prognózy změny klimatu v Evropě ukazují, že riziko desertifikace roste<sup>17</sup>. V jižní Evropě existují horké polopouště, kde se podle zjištění klima mění z mírného na suché<sup>18</sup>. Tento jev se již rozšiřuje na sever. Z vědeckých důkazů vyplývá, že emise způsobené lidskou činností výrazně zvýšily pravděpodobnost výskytu období sucha v oblasti Středomoří<sup>19</sup>.

9. Kvůli změně klimatu se voda stává v částech Evropy vzácnější a studie svědčí o častějším výskytu sucha<sup>20</sup>. Zvyšuje se tak náchylnost k desertifikaci. Podle modelů změny klimatu, které Komise používá, teploty v některých oblastech (např. ve Španělsku) stoupnou do konce století o více než 2°C. Zároveň se ve stejném časovém období předpokládá pokles letních srážek v jižní Evropě o 50 % nebo více<sup>21</sup>. Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) ve své zprávě z roku 2018<sup>22</sup> potvrdil s vysokou pravděpodobností, že teploty během extrémně horkých dní v mírném podnebném pásu stoupnou asi až o 3°C při globálním oteplení o 1,5°C

---

<sup>17</sup> [Pátá hodnotící zpráva IPCC](#), zpráva pracovní skupiny III *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change* (Změna klimatu 2014: zmírnění změny klimatu); EEA, [Climate Change Impacts and Vulnerability](#) (Dopady a zranitelnost v důsledku změny klimatu), 2016; [Situační zpráva Účetního dvora: Opatření EU v oblasti energetiky a změny klimatu](#), bod 117.

<sup>18</sup> Viz např. Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N., Dosio, A., *Is Europe at risk of desertification due to climate change?* (Je Evropa ohrožena desertifikací v důsledku změny klimatu?), *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018–9557, Valné shromáždění EGU 2018.

<sup>19</sup> [IPCC, Global Warming of 1.5°C \(Globální oteplení o 1,5°C\), 2018, schvalovací zasedání, s. 3-36; Gudmundsson, L. a Seneviratne, S. I., Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe \(Antropogenetická změna klimatu ovlivňuje meteorologické riziko sucha v Evropě\), \*Environmental Research Letters\*, 11\(4\), 2016, 044005, doi:10.1088/1748-4693/11.4.044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., a Zhang, X., 2017, Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources \(Antropogenetická změna klimatu v evropských sladkovodních zdrojích\), \*Nature Climate Change\*, 7, s. 813.](#)

<sup>20</sup> Viz např. Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I., (red.), *Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less* (Věda ve službách zvládnání rizika katastrof - více vědět, méně ztratit), Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2017 a [http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm).

<sup>21</sup> [Dopady změny klimatu v Evropě](#). Projekt JRC PESETA II, 2014. Vědecké a oborové zprávy JRC. Údaje Dosio a Paruolo 2011 a Dosio a kol. 2012. 2012.

<sup>22</sup> IPCC, *Global Warming of 1.5°C* (Globální oteplení o 1,5 °C), 2018, Shrnutí tvůrců politik, s. 9.

a asi o 4°C při globálním oteplení o 2°C, a že počet horkých dní se podle předpokladů bude ve většině regionů zvyšovat.

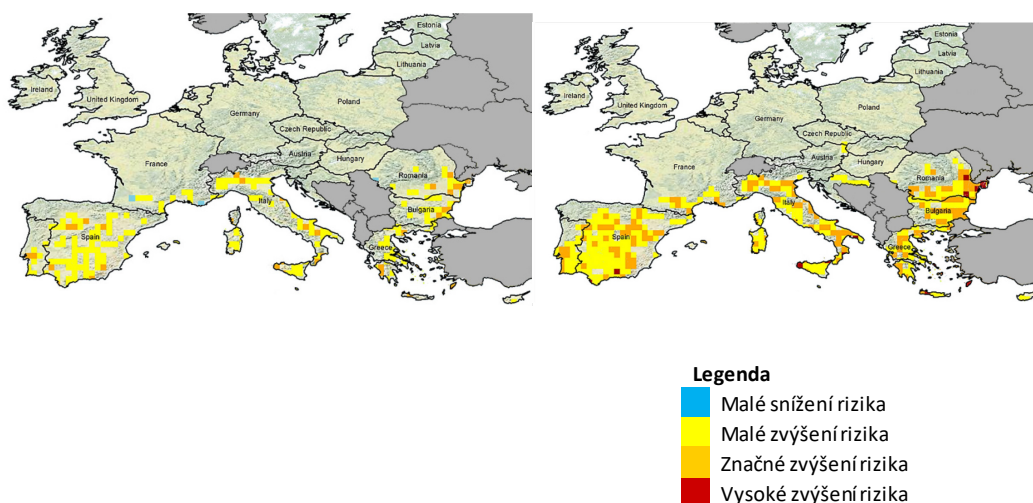
10. Z prognóz modelů používaných Komisí také vyplývá značné riziko desertifikace zejména ve Španělsku, jižní Itálii, v Portugalsku, oblastech jihovýchodní Evropy včetně Bulharska, Řecka, Kypru a delty Dunaje v Rumunsku (viz **obrázek 3**). Jiné studie mluví o obzvláště silném zvýšení sucha a menší dostupnosti vody v jižní Evropě a Středozeří při globálním oteplení z 1,5°C na 2°C<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> IPCC, *Global Warming of 1.5 °C* (Globální oteplení o 1,5 °C), 2018, schvalovací zasedání, s. 3-41 a s. 3-142; Schleussner, C.-F. et al., *Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5°C and 2°C* (Diferenciální klimatické dopady na limity relevantní po politiku v oblasti globálního oteplování v případě oteplení o 1,5°C a 2°C), *Earth System Dynamics*, 7(2), 2016b, s. 327-351, doi:10.5194/esd-7.327.2016; Lehner, F. et al., *Projected drought risk in 1.5°C and 2°C warmer climates* (Prognózované riziko sucha v klimatu teplejším o 1,5°C a 2°C), *Geophysical Research Letters*, 44(14), 2017, s. 7419–7428, doi:10.1002/2017GL074117; Wartenburger, R. et al., *Changes in regional climate extremes as a function of global mean temperature: an interactive plotting framework* (Změny regionálních klimatických extrémů v závislosti na průměrné globální teplotě: interaktivní rámec), *Geoscientific Model Development*, 10, 2017, s. 3609–3634, doi:10.5194/gmd-2017-33; Greve, P., Gudmundsson, L., a Senéviratne, S. I., *Regional scaling of annual mean precipitation and water availability with global temperature change* (Regionální měření ročních průměrných srážek a dostupnosti vody při globální změně teploty), *Earth System Dynamics*, 9(1), 2018, s. 227-240, doi:10.5194/esd-9.227.2018; Samaniego, L. et al., *Anthropogenic warming exacerbates European soil moisture droughts* (Antropogenetické oteplování zhoršuje sucho a vlhkost půdy v Evropě), *Nature Climate Change*, 8(5), 2018, s. 421–426, doi:10.1038/s41558.018.0138-5.

### Obrázek 3 – Odhad změn rizika desertifikace a indexu suchosti v období 2071–2100 v porovnání s obdobím 1981–2010

- Prognózané změny rizika desertifikace<sup>24</sup> ve scénáři, který počítá s hodnotou 2,4°C (RCP 4,5 – nalevo) a 4,3°C (RCP 8,5 – napravo) v období 2071–2100 ve srovnání s obdobím 1981–2010<sup>25</sup>.

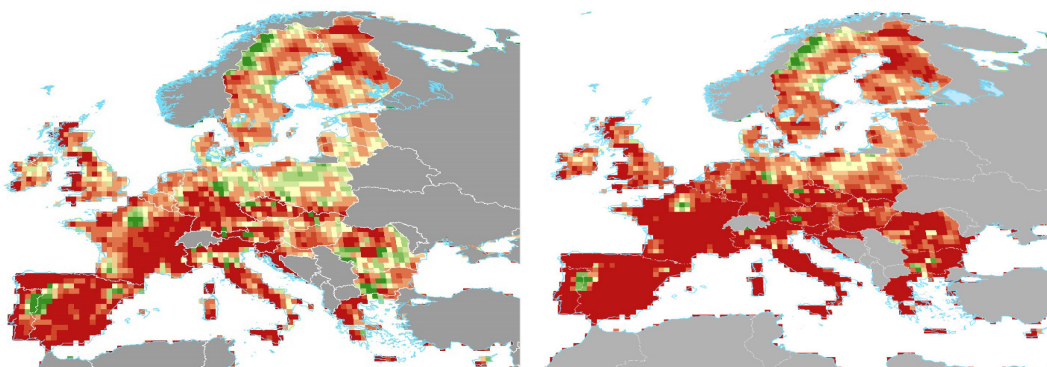


Zdroj: Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N., Vogt, J., *Is Europe at risk of desertification due to climate change? (Je Evropa ohrožena desertifikací v důsledku změny klimatu?)*, *Geophysical Research Abstracts* Vol. 20, 2018, EGU2018–9557, Valné shromáždění EGU 2018.

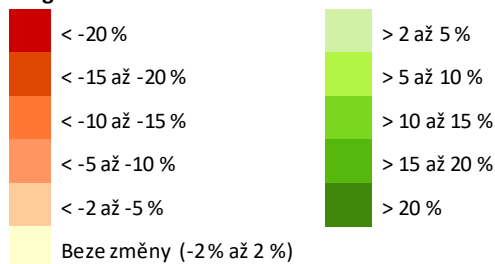
<sup>24</sup> Na základě různých ukazatelů, jako je index suchosti FAO-UNEP, Köppen-Geigerova klasifikace klimatu a Holdridgův model klasifikace zón.

<sup>25</sup> Reprezentativní směry vývoje koncentrací (*representative concentration pathways* – RCP) jsou trajektorie koncentrace skleníkových plynů, které používá IPCC. Odhaduje se, že do období 2081–2100 povede RCP 4,5 ke zvýšení teploty vzduchu na povrchu ve srovnání s obdobím 1850–1900 (předprůmyslovým obdobím) v pravděpodobném rozsahu 1,7 až 3,2°C (střední hodnota 2,4°C). Odhaduje se, že RCP 8,5 povede ke zvýšení teploty v pravděpodobném rozsahu 1,7 až 5,4°C (střední hodnota 4,3°C).

- Prognózované změny indexu suchosti ve scénáři, který počítá s hodnotou 2,4°C (RCP 4,5 - nalevo) a 4,3°C (RCP 8,5 - napravo) v období 2071–2100 ve srovnání s obdobím 1981–2010.



#### Legenda



*Zdroj:* Zpracováno Jian-Sheng Ye, Univerzita v Lanzhou, Čína, při přípravě Světového atlasu desertifikace, 2018, DOI:10.2760/06292. Zdrojové údaje: Klimatologické centrum pro globální srážky a oddělení pro výzkum klimatu univerzity ve Východní Anglii.

*Zdroj:* Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (red.), Světový atlas desertifikace, Úřad pro publikace Evropské unie, Lucemburk, 2018, s. 78.

### **Rámec OSN pro boj proti desertifikaci**

11. Úmluva Organizace spojených národů o boji proti desertifikaci (UNCCD nebo „úmluva“) je mezinárodní dohoda, která stanoví globální rámec pro boj proti desertifikaci. Byla uzavřena v roce 1994 v návaznosti na summit Země v Riu de Janeiru v roce 1992<sup>26</sup>. Jedná se o právně závaznou dohodu týkající se otázek degradace půdy a desertifikace, která tvoří rámec pro přizpůsobení, zmírňování a budování odolnosti. UNCCD má 197 smluvních stran

<sup>26</sup> UNCCD je jednou ze tří úmluv z Ria spolu s Úmluvou Organizace spojených národů o biologické rozmanitosti a Rámcovou úmluvou Organizace spojených národů o změně klimatu.

včetně EU<sup>27</sup> a jejích 28 členských států. Smluvní strany společně usilují o zlepšení životních podmínek pro obyvatele suchých oblastí, udržení a obnovení úrodnosti půdy a zmírnění následků desertifikace a sucha.

12. Smluvní strany UNCCD mohou samy sebe prohlásit za „postižené desertifikací“. Tyto státy musí navrhnout a provést národní akční programy boje proti desertifikaci.

13. V roce 2015 OSN přijala Agendu pro udržitelný rozvoj 2030<sup>28</sup>, včetně závazku dosáhnout cílů udržitelného rozvoje OSN. Z toho cíl udržitelného rozvoje č. 15 zní „chránit, obnovovat a podporovat udržitelné využívání suchozemských ekosystémů, udržitelně hospodařit s lesy, potírat rozšiřování pouští, zastavit a následně zvrátit degradaci půdy a zastavit úbytek biodiverzity“, a zahrnuje cíl do roku 2030 „bojovat proti rozšiřování pouští, obnovovat znehodnocenou půdu, včetně pozemků postižených rozšiřováním pouští, suchem či záplavami, usilovat o dosažení světa, ve kterém již nedochází k degradaci půdy“ (cíl 15.3).

14. V roce 2017 byl v rámci UNCCD přijat [strategický rámec 2018–2030](#), který se zaměřuje na dosažení cíle udržitelného rozvoje 15.3. EU jako smluvní strana úmluvy potvrdila své odhodlání dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030.

### ***Boj proti desertifikaci v EU***

15. EU nemá žádnou zvláštní strategii nebo specifický právní rámec, pokud jde o desertifikaci. Některé faktory související s desertifikací jsou však řešeny v rámci různých výdajových programů nebo jiných strategií, jak je uvedeno níže.

---

<sup>27</sup> [Rozhodnutí Rady ze dne 9. března 1998](#) uvádí, že Rada přijme postoj Evropského Společenství k úmluvě v návaznosti na návrh Komise a že Evropské Společenství je v úmluvě zastoupeno Komisí. Odpovědností Komise je zajistit, aby byl právní rámec EU slučitelný s UNCCD, a monitorovat, zda při provádění právních předpisů EU členské státy dostaly svým povinnostem, k nimž se jako smluvní strany UNCCD zavázaly.

<sup>28</sup> [Agenda pro udržitelný rozvoj 2030](#), přijatá 25. září 2015 hlavami států a předsedů vlád na zvláštním summitu OSN.

16. V září 2006 přijala Evropská komise **tematickou strategii pro ochranu půdy**<sup>29</sup> a zdůraznila, že procesy degradace půdy mohou v konečném důsledku vést k desertifikaci. Cílem strategie bylo zajistit udržitelné využívání půdy zabráněním další degradace a zachováním jejích funkcí a obnovením degradovaných půd na takovou úroveň funkčnosti, která je slučitelná alespoň se současným a předpokládaným používáním. Tematická strategie týkající se půdy z roku 2006 měla čtyři pilíře: šíření osvěty, integrace s dalšími politikami, výzkum a legislativa: **návrh rámcové směrnice o půdách**<sup>30</sup>.

17. Návrh směrnice vyžadoval, aby členské státy určily oblasti ohrožené degradací, stanovily cíle pro ochranu půdy a realizovaly programy k dosažení těchto cílů. Navrhovaná směrnice také měla přispět k zastavení desertifikace, k níž dochází v důsledku degradace a úbytku biologické rozmanitosti půdy. Nicméně téměř osm let chyběla v Radě k jejímu schválení kvalifikovaná většina<sup>31</sup>. V dubnu 2014 Komise návrh stáhla.

18. V dubnu 2013 Komise schválila **strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu 2013**, aby členské státy podpořila v přijímání adaptačních opatření. Zdůrazňuje v ní, že EU by měla přijmout opatření na přizpůsobení se nevyhnutelným dopadům změny klimatu a jejich hospodářským, environmentálním a sociálním nákladům.

19. V listopadu 2013 EU přijala **všeobecný akční program Unie pro životní prostředí** s cílem zajistit, aby do roku 2020 byla v EU krajina obhospodařována udržitelným způsobem, aby byla půda přiměřeně chráněna a aby se výrazně pokročilo se sanací kontaminovaných lokalit.

20. **Strategie EU v oblasti lesnictví** z roku 2013 zdůraznila, že lesy jsou důležité nejen pro rozvoj venkova, ale i pro životní prostředí a boj proti změně klimatu. Lesy hrají důležitou roli v boji proti degradaci půdy a desertifikaci.

---

<sup>29</sup> [COM\(2006\)231 final.](#)

<sup>30</sup> [COM\(2006\) 232 final.](#)

<sup>31</sup> V roce 2007 menšinový blok pěti členských států – Německa, Francie, Nizozemska, Rakouska a Spojeného království – v Radě pro životní prostředí hlasoval proti návrhu. Všech ostatních 22 členských států hlasovalo ve prospěch návrhu. Viz [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-924\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm).

## 21. K financování opatření zaměřených na boj s desertifikací lze využít různé fondy EU:

- Provádění společné zemědělské politiky (SZP) a jejích prvků v oblasti rozvoje venkova<sup>32</sup>, ekologizace a podmíněnosti<sup>33</sup> může mít pozitivní dopady na zemědělskou půdu. Naopak intenzivní nebo neudržitelné zemědělské postupy mohou půdu poškodit.
- Cílem Evropských strukturálních a investičních fondů<sup>34</sup> je snížit regionální nerovnováhy v rámci EU. Jedním z jejich tematických cílů je „přizpůsobení se změně klimatu a předcházení rizikům“. Z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) nebo Fondu soudržnosti lze spolufinancovat projekty pro boj proti desertifikaci v členských státech, kde je to podle zjištění potřeba.

---

<sup>32</sup> Upraveno především [nařízením \(EU\) č. 1305/2013](#) Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 487) – fond, z něhož se poskytuje pomoc venkovským oblastem EU, které se potýkají s rozsáhlými hospodářskými, environmentálními a sociálními problémy.

<sup>33</sup> Upraveno především [nařízením \(EU\) č. 1307/2013](#) Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 608).

Součástí podmíněnosti jsou pravidla, jejichž cílem je zamezit erozi půdy, zachovat úroveň organických složek a struktury půdy, zajistit minimální úroveň údržby, zabránit zhoršení stanovišť a chránit vodu a hospodařit s ní. Ekologizace („ozelenění“) je spojena s řadou udržitelných zemědělských postupů, jako je zachování trvalých travních porostů a diverzifikace plodin, s pozitivním dopadem na půdu.

<sup>34</sup> Evropské strukturální a investiční fondy je skupina pěti samostatných fondů: Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

- Další nástroje financování EU, které se zaměřují na problém desertifikace, jsou výzkumné programy v rámci 7. rámcového programu a programu Horizont 2020<sup>35</sup>, nástroj LIFE<sup>36</sup> pro životní prostředí nebo Fond solidarity Evropské unie (FSEU)<sup>37</sup>.

22. Z výdajových programů EU se sice poskytuje financování projektů v oblasti boje s desertifikací, avšak objem finančních prostředků, které EU vyčlenila a použila k řešení tohoto problému, není k dispozici.

23. V rámci EU Rada zřídila pracovní skupinu o desertifikaci<sup>38</sup>. Tato pracovní skupina připravuje postoje EU pro mezinárodní jednání o desertifikaci a zhoršování kvality půdy a je jediným pravidelným fórem pro diskusi o UNCCD a otázkách spojených s desertifikací na úrovni EU.

24. GŘ ENV společně s Radou a ostatními útvary Komise koordinuje postoj EU pro akce UNCCD, jako jsou konference smluvních stran, které se konají každé dva roky. Role Společného výzkumného střediska (JRC) má zásadní význam pro zajištění vědeckých podkladových informací a seznamu odborníků UNCCD. Do boje proti desertifikaci v rámci EU mohou být zapojeny i další útvary Komise, jak je znázorněno na **obrázku 4**. Kromě toho generální ředitelství Evropské komise pro statistiku (GŘ ESTAT) vydává výroční zprávu o pokroku v plnění cílů udržitelného rozvoje v kontextu EU, včetně posouzení ukazatelů o degradaci půdy v rámci cíle udržitelného rozvoje č. 15 (viz **bod 13**).

---

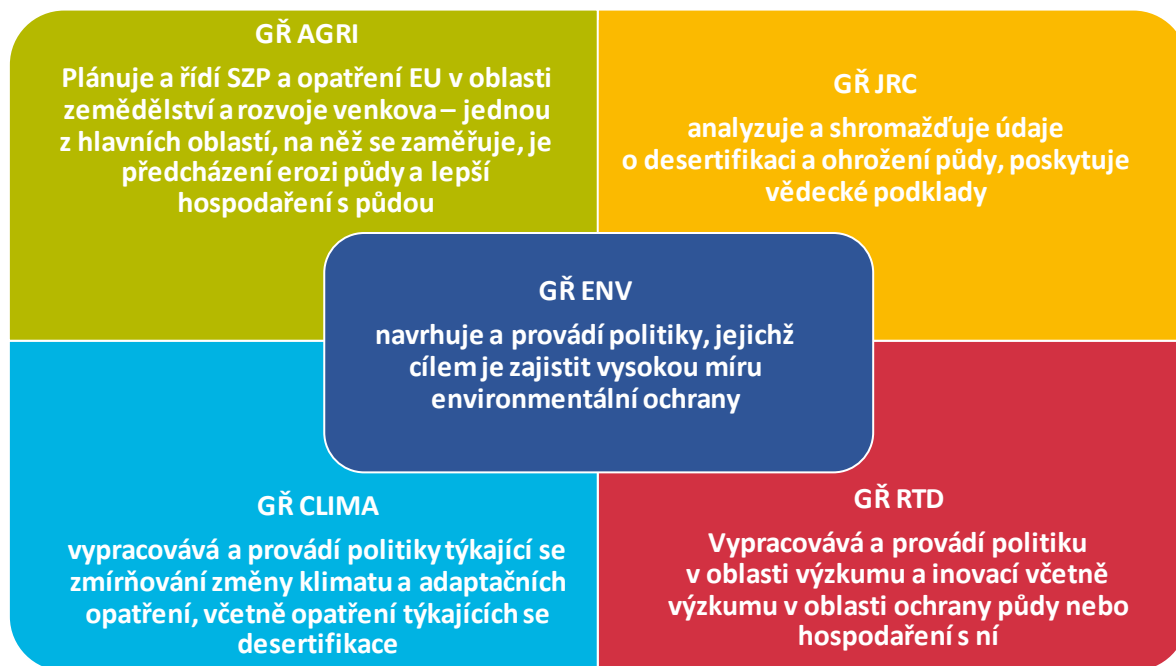
<sup>35</sup> Programy výzkumu a inovací na období 2014–2020 (Horizont 2020) a 2007–2013 (7. rámcový program).

<sup>36</sup> FR: *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. Finanční nástroj EU podporující projekty v oblasti životního prostředí, ochrany přírody a změny klimatu v celé EU.

<sup>37</sup> Zřízení s cílem reagovat na závažné přírodní katastrofy a vyjádřit evropskou solidaritu evropským regionům postiženým katastrofou. FSEU lze použít k obnově půdy krajiny po přírodní katastrofě, nikoliv k prevenci nebo zmírnění procesu, který by mohl nastat v budoucnu.

<sup>38</sup> Pracovní skupina o mezinárodních environmentálních otázkách – desertifikace.

**Obrázek 4 – Útvary Komise zabývající se problematikou desertifikace v EU**



Zdroj: EÚD.

## **ROZSAH A KONCEPCE AUDITU**

25. V souvislosti s tím, jak je Evropa v rostoucí míře zasažena desertifikací, jsme při auditu zjišťovali, zda se riziko desertifikace v EU efektivně a účinně řeší. Zejména jsme pak posuzovali, zda:

- Komise a členské státy odpovídajícím způsobem využily dostupné údaje;
- EU postupovala v boji proti desertifikaci uceleným způsobem;
- projekty boje proti desertifikaci v EU měly příznivý dopad;
- je pravděpodobné, že do roku 2030 bude dosaženo závazku EU zajistit neutralitu z hlediska degradace půdy.

26. Audit jsme prováděli od září 2017 do května 2018 a důkazní informace jsme shromažďovali z níže uvedených zdrojů:

- dokumentárních přezkumů a rozhovorů se zaměstnanci pěti generálních ředitelství Komise<sup>39</sup>;
- auditních návštěv v pěti členských státech, které byly označeny za státy postižené desertifikací, a to ve Španělsku, v Itálii, na Kypru, v Portugalsku a Rumunsku. Tyto státy byly vybrány vzhledem k jejich ohrožení desertifikací a také proto, aby se zohlednily různé klimatické podmínky, vegetace, lidská činnost a zjištěná rizika. Vedli jsme pohovory, analyzovali strategické dokumenty (včetně programů rozvoje venkova), postupy a údaje;
- návštěv 25 projektů ve vzorku, které těchto pět členských států označilo za relevantní z hlediska desertifikace, a financované nebo spolufinancované EU. Tyto projekty zahrnovaly investice v oblasti zavlažování, lesnictví, střídání plodin nebo obnovu kamenných zídek nebo hrází pro prevenci eroze půdy. Cílem návštěv bylo posoudit, zda měly projekty udržitelný dopad na řešení desertifikace, nikoli vyjádřit výrok k jejich legalitě a správnosti. Kontrolovali jsme také projekty výzkumu technických možností pro řešení desertifikace (viz **příloha III**);
- setkání s různými zainteresovanými stranami, včetně UNCCD, EEA a akademických odborníků k projednání strategických přístupů nebo postupů pro řešení a monitorování desertifikace a degradace v EU.

27. Do rozsahu auditu nebyly zahrnuty otázky záboru půdy v důsledku rozvoje měst nebo jiného rozvoje uměle vytvořených ploch. Podle EEA<sup>40</sup> bylo v zemích EU-28 mezi lety 2006 a 2012 ročně zabráno přibližně 850 km<sup>2</sup> – méně než 0,1 % celkové rozlohy EU. Při hledání

---

<sup>39</sup> GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI), GŘ pro oblast klimatu (CLIMA), GŘ pro životní prostředí (ENV), GŘ Společné výzkumné středisko (JRC) a GŘ pro výzkum a inovace (RTD).

<sup>40</sup> [Evropská agentura pro životní prostředí, ukazatele záboru půdy, květen 2018](#)

odpovědí na otázky uvedené v **bodě 25** jsme neposuzovali rámec stanovený UNCCD pro boj proti desertifikaci.

## **PŘIPOMÍNKY**

### ***Komise a členské státy shromažďují údaje o desertifikaci a znehodnocování půdy, ale Komise je patřičně nevyužívá***

28. Zkoumali jsme, jak Komise využívá dostupné údaje o desertifikaci a degradaci půdy. Komise musí shromažďovat a analyzovat údaje o desertifikaci a rizicích, která jsou s ní spojena, aby mohla rozhodovat o opatřeních nezbytných k jejímu řešení a následně jednat. Tyto údaje musí být dostatečné, soudržné, spolehlivé a pravidelně aktualizované a přezkoumávané.

### **Komise a členské státy shromažďují údaje týkající se desertifikace**

29. Hlavním systémem, který se používá pro sledování ukazatelů relevantních pro desertifikaci a degradaci půdy v EU, je program Copernicus pro pozorování Země, který je koordinován a řízen Komisí<sup>41</sup>. Tento systém využívá různé technologie, od vesmírných družic po pozemní, námořní i letecké měřicí systémy. Program Copernicus poskytuje otevřeně a volně údaje o celé řadě různých oblastí: atmosféře, mořském prostředí, souši, klimatu, krizovém řízení a bezpečnosti. Jedna z jeho složek, služba monitorování území, poskytuje zeměpisné údaje o krajinném pokryvu a souvisejících proměnných, např. o vegetaci nebo vodním cyklu. V roce 2015 byla v rámci tohoto programu vypuštěna další družice. Jedním z jejích cílů je monitorovat desertifikaci<sup>42</sup>, ale zatím k tomu nejsou k dispozici žádné jasné informace (viz **bod 39**).

---

<sup>41</sup> Zavedeno ve spolupráci s členskými státy, Evropskou kosmickou agenturou, Evropskou organizací pro využívání meteorologických družic, Evropským centrem pro střednědobé předpovědi počasí, agenturami EU a centrem Mercator Océan.

<sup>42</sup> Satelit Sentinel-2A, viz <http://www.copernicus.eu/main/sentinel-2a-orbit>

30. Komise pravidelně shromažďuje užitečné a relevantní informace o různých prvcích týkajících se stavu půdy v EU, včetně informací o třech dílčích ukazatelích UNCCD (viz **bod 38**).

31. **Úrodnost půdy** analyzovalo Společné výzkumné středisko ve zprávě založené na satelitním pozorování mezi lety 1982 a 2010 s využitím dat programu Copernicus<sup>43</sup>.

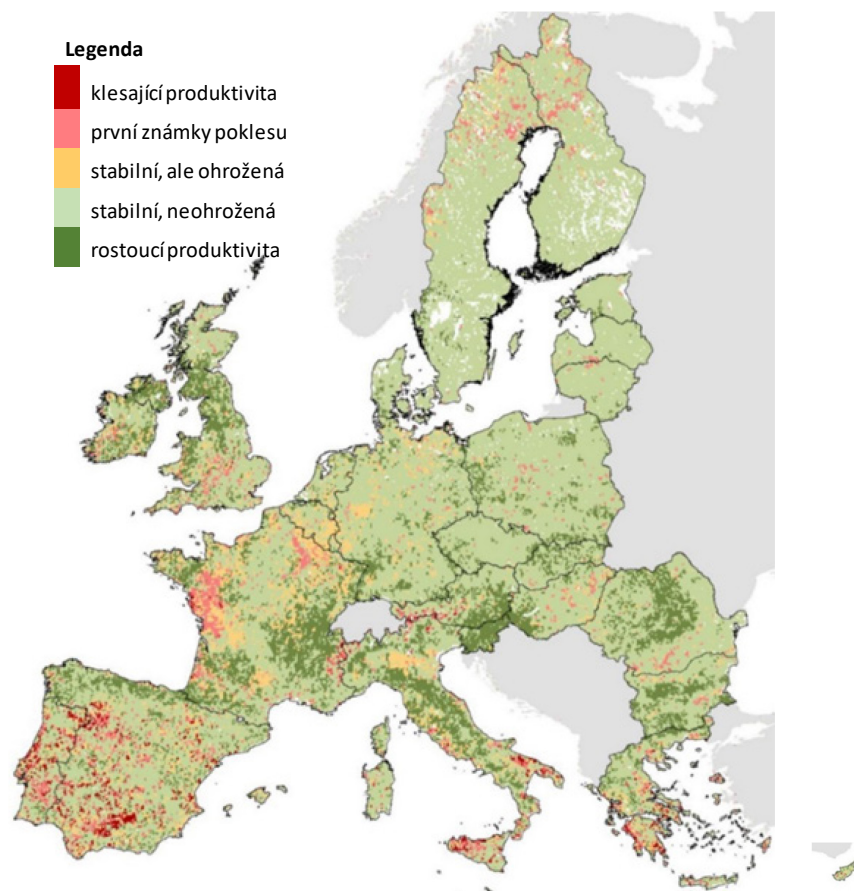
**Obrázek 5**, který vychází z posledních ucelených údajů, které Komise zveřejnila o vývoji úrodnosti půdy<sup>44</sup>, ukazuje, že horké, suché země Středomoří jsou náchylnější ke snižování úrodnosti půdy.

---

<sup>43</sup> Cherlet, M., Ivits, E., Sommer, S., Tóth, G., Jones, A., Montanarella, L., Belward, A., *Land Productivity Dynamics in Europe, Towards a Valuation of Land Degradation in the EU* (Vývoj úrodnosti půdy v Evropě, Hodnocení degradace půdy v EU), Společné výzkumné středisko, Ústav pro životní prostředí a udržitelnost, oddělení pro řízení půdních zdrojů, 2013.

<sup>44</sup> Podle odhadů uvedených ve zprávě 85,1 % celého území EU v současnosti není ovlivněno propadem úrodnosti půdy, 5,6 % vykazuje první známky poklesu úrodnosti a na 1,5 % území došlo ke ztrátě úrodnosti.

**Obrázek 5 – Vývoj úrodnosti půdy v Evropě (1982–2010)**



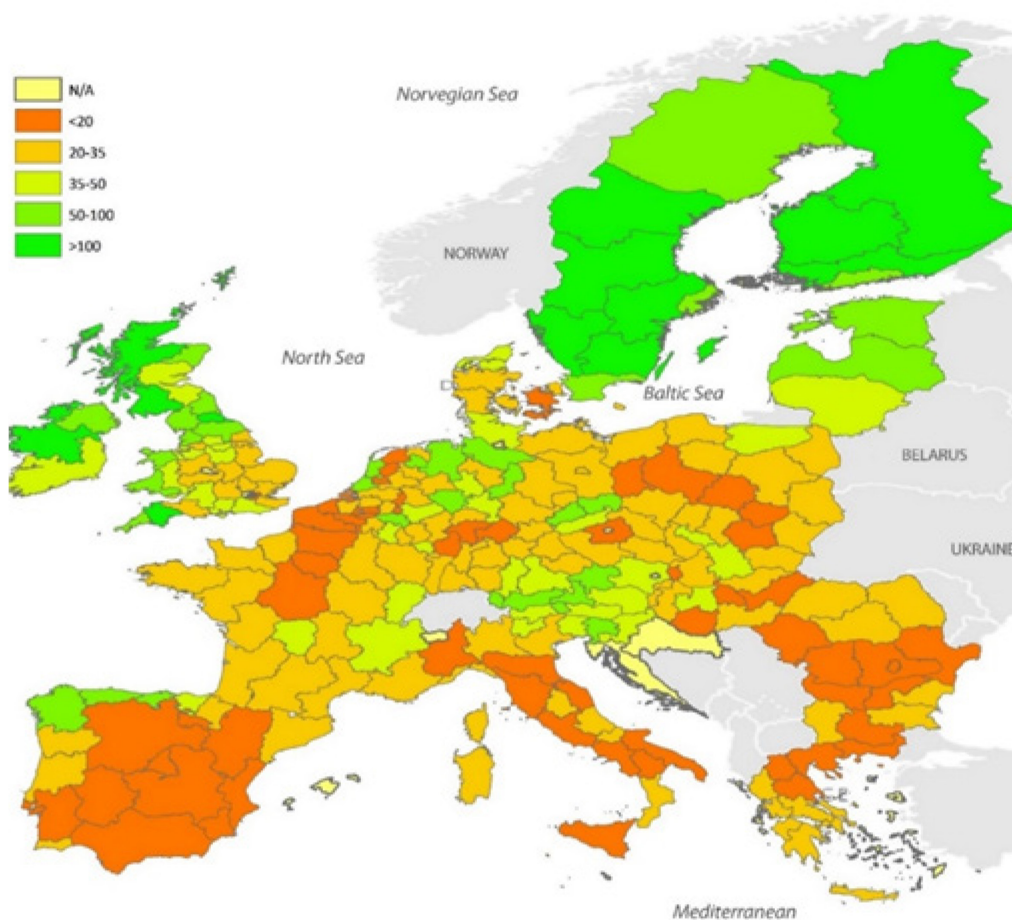
Zdroj: JRC, 2012.

32. **Organický uhlík v půdě** je monitorován Komisí s využitím víceúčelové platformy statistického průzkumu využití půdy a krajinného pokryvu ([LUCAS](#))<sup>45</sup>, provozovaného JRC, což je standardizovaná tříletá analýza vlastností svrchní vrstvy půdy po celé EU. Podle EEA „půda v Evropě v průměru pravděpodobně akumuluje uhlík. Půda v oblastech travních porostů a lesů je úložištěm uhlíku ... zatímco orná půda je menším zdrojem uhlíku“<sup>46</sup>. **Obrázek 6** ukazuje, že se oblasti, kterým hrozí desertifikace, tedy v Řecku, Španělsku, Itálii, Portugalsku a Rumunsku, odpovídají oblastem s nízkým obsahem organického uhlíku v půdě.

<sup>45</sup> LUCAS 2015 poskytuje údaje z pozorování z více než 270 000 bodů ve 28 členských státech EU. Průzkum LUCAS 2018 byl zahájen v březnu 2018 (zahrnuje přes 240 000 bodů a asi 99 000 fotointerpretací) a jeho výsledky budou k dispozici v roce 2019.

<sup>46</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment>. Největší emise CO<sub>2</sub> z půdy jsou způsobeny konverzí (odvodněním) organické půdy.

Obrázek 6 – LUCAS – Organický uhlík v půdě v EU – 2015 (g/kg)



Zdroj: JRC, 2018.

**33. Krajinový pokryv a změna krajinového pokryvu** v EU se pravidelně sledují prostřednictvím koordinace informací o programu pro životní prostředí (programu CORINE)<sup>47</sup>, který je součástí programu Copernicus, spravovaného Evropskou agenturou pro životní prostředí. Od roku 2000 se každých šest let vypracovávají příslušné datové soubory CORINE, naposledy v roce 2012. Dohromady zemědělská půda a lesy pokrývají 85 % území EU<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> CORINE vychází z analýzy satelitních snímků a mapuje 44 tříd využití půdy, seskupených do pěti hlavních kategorií: uměle vytvořené plochy, zemědělské plochy, lesy a polopřírodní oblasti, mokřady a vodní útvary.

<sup>48</sup> Viz [Kontextové ukazatele SZP, zpráva 2014–2020, aktualizace 2017](#).

34. Komise pravidelně shromažďuje a zpracovává doplňující údaje o různých faktorech souvisejících s desertifikací v EU, jako je eroze půdy, sucha, stavy vody a lesní požáry, jak je popsáno v **příloze II**. Nevyužívá je však k tomu, aby posoudila rozsah desertifikace a degradace půdy.

35. V roce 1992 OSN poprvé zveřejnila [Světový atlas desertifikace](#)<sup>49</sup>, který byl v roce 1997 aktualizován. Následně tuto činnost převzala Komise a v roce 2018 zveřejnila třetí vydání. Atlas obsahuje mapy faktorů, které mohou vést k desertifikaci, jako je eroze půdy, zasolení, urbanizace a migrace. Nový atlas obsahuje mapy a údaje o nejrůznějších zásazích člověka do životního prostředí, které jsou relevantní z hlediska degradace půdy, ale žádné mapy přímo o desertifikaci. Podle názoru Komise neexistuje jednoduchý způsob, jak desertifikaci zmapovat, protože jde o velmi složitý proces ovlivněný řadou různých faktorů, jak potvrzují studie<sup>50</sup>.

36. Navštívené členské státy vypracovaly mapy rizika desertifikace (viz **příloha I**). Tyto mapy se však pravidelně neaktualizovaly a nejsou vzájemně srovnatelné, protože používají různé ukazatele a barevná označení. Nepodávají proto ucelený přehled o desertifikaci v EU.

37. Navštívené členské státy také sledovaly faktory spojené s desertifikací a degradací půdy, jako je voda, sucha nebo srážky. Pokud jde o mechanismy shromažďování údajů o půdě, zjistili jsme, že:

- Španělsko, Itálie a Rumunsko mají své vlastní systémy, které poskytují konkrétnější údaje o půdě, ale do určité míry se překrývají s monitorovacími mechanismy EU.

---

<sup>49</sup> Program OSN pro životní prostředí (*United Nations Environment Programme*)

<sup>50</sup> Viz např. Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., *Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science* (Desertifikace: mapování omezení a výzev; Encyklopedie půdoznalství), třetí vydání, Taylor & Francis, 2017.

Vnitrostátní údaje týkající se půdě byly neúplné, nebyly shromažďovány a interpretovány pravidelně a ne vždy byly spolehlivé<sup>51</sup>.

- Kypr a Portugalsko vycházely v souvislosti se shromažďováním údajů o půdě výhradně z platformy Komise LUCAS.

### **Chybí dohodnuta metodika pro posuzování desertifikace a degradace půdy v rámci EU**

38. Desertifikace a degradace půdy jsou složité jevy ovlivněné řadou vzájemně propojených faktorů, přičemž vědci se neshodují v tom, jak tyto faktory posuzovat. Zjistit zhoršení ve stavu půdy lze však i pomocí zástupných ukazatelů. Takových ukazatelů existuje několik, ale UNCCD doporučuje posuzovat zhoršení stavu půdy pomocí tří dílčích ukazatelů: úrodnosti půdy, organického uhlíku v půdě a krajinného pokryvu a jeho změn<sup>52</sup>.

39. Komise a členské státy se dosud nedohodly na tom, jakou metodikou zkompilevat dostupné ukazatele, aby bylo možné desertifikaci a degradaci půdy posuzovat jednotně v celé EU. Proto se rozsah desertifikace v jednotlivých členských státech EU porovnává obtížně.

40. Komise ve zprávě z roku 2018 o monitorování pokroku v plnění cílů udržitelného rozvoje v kontextu EU používá dva ukazatele pro degradaci půdy, které jsou částečně sjednoceny s ukazateli UNCCD: uměle vytvořená plocha na jednoho obyvatele a odhad půdní eroze způsobené vodou (viz **tabulka 2**). Půdní degradace má mnoho dalších charakteristik, na něž se tyto ukazatele nevztahují, jako je organický uhlík v půdě, úrodnost půdy, zasolení nebo kontaminace. Další informace o dalších relevantních ukazatelích jsou k dispozici na úrovni Komise (viz **body 30 a 34**), ale nepoužívají se pro posuzování degradace půdy v EU.

---

<sup>51</sup> Ve své [zprávě o stavu půd v Evropě z roku 2012](#) JRC upozornilo, že mapování půd v členských státech je z hlediska současných potřeb nedostatečné a že rozdíly mezi jednotlivými vnitrostátními soubory dat ztěžují přeshraniční analýzy

<sup>52</sup> Dalšími příklady je zasolování a kontaminace.

Tabulka 2 – Porovnání ukazatelů degradace půdy stanovených Komisí a UNCCD

Komise	UNCCD
Uměle vytvořená plocha na jednoho obyvatele	Krajinný pokryv a změna krajinného pokryvu
Odhad půdní eroze způsobené vodou	Organický uhlík v půdě
	Úrodnost půdy

Zdroj: ECA na základě UNCCD a GŘ ESTAT.

### **EU podniká opatření v boji proti desertifikaci, ale jsou málo ucelená**

41. Zjišťovali jsme, zda EU podniká opatření v boji proti desertifikaci jednotným způsobem. Taková opatření by měla mít jednotnou řídicí strukturu a dobrý dlouhodobý plán na zmírnění rizika finančně neefektivních rozhodnutí a měla by se vyhýbat rozdrobeným, nekoordinovaným opatřením.

42. Rámec UNCCD a jeho realizace v EU jsou popsány v **bodě 2**.

#### **Rámeček 2 – Rámec UNCCD v EU**

V rámci UNCCD musí všechny státy, které se prohlásily za dotčené desertifikací, vypracovat národní akční programy. Evropská unie se dosud neprohlásila za postiženou desertifikací, a žádný akční program boje proti desertifikaci na úrovni EU neexistuje. V rámci UNCCD třináct členských států EU na základě vlastního hodnocení prohlásilo, že jsou ohroženy desertifikací: Bulharsko, Řecko, Španělsko, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko. Patří mezi ně sedm z osmi členských států na pobřeží Středozemního moře.

Národní akční plány členských států se týkají řady odvětví včetně zemědělství, lesnictví a vodohospodářství. Zahrnují taková opatření, jako je například podpora výzkumných aktivit, krizové plány v případě sucha, zalesnění, terasovité úpravy pro prevenci sesuvů půdy a lepší systémy varování.

Pokud jde o třináct členských států, které se prohlásily za dotčené desertifikací, a s ohledem na veřejně dostupné informace:

národní akční plány pěti členských států jsou zveřejněny na [internetové stránce UNCCD](#)<sup>53</sup>. Z osmi dalších členských států víme o dvou, které mají národní akční plán<sup>54</sup>. Zveřejněné národní akční plány jsou nyní přes deset let staré. Národní akční plán Portugalska aktualizovaný v roce 2014 nebyl zatím zveřejněn.

- Kypr má národní akční plán, který byl vypracován v roce 2008, ale národní radou ministrů nebyl nikdy oficiálně přijat a nebyl předložen UNCCD.

Na základě omezených informací, které byly k dispozici, se Komise domnívá, že národní akční plány členských států v boji proti desertifikaci postrádají účinnost, protože nebyly plně začleněny do národních plánovacích procesů, a nebyl k dispozici dostatek technických a finančních zdrojů na jejich realizaci<sup>55</sup>. Náš přezkum toto posouzení potvrdil.

### **Na úrovni EU neexistují právní předpisy týkající se výslovně desertifikace a půdy**

43. Jak je popsáno v **bodě 16**, **tematická strategie EU pro ochranu půdy** z roku 2006 obsahovala návrh **rámcové směrnice o půdě**. Jedním z cílů navrhované směrnice bylo také přispět k zastavení desertifikace, k níž dochází v důsledku degradace a úbytku biologické rozmanitosti půdy. Tento legislativní návrh nezískal v Radě většinu hlasů a Komise jej v roce 2014 stáhla. Ačkoliv tedy jiné životně důležité přírodní zdroje, jako je voda a ovzduší, jsou

---

<sup>53</sup> Řecko (NAP 2001), Španělsko (NAP 2008), Itálie (NAP 2000), Portugalsko (NAP 1999) a Rumunsko (NAP 2000).

<sup>54</sup> Bulharsko a Slovensko.

<sup>55</sup> Duben 2018, potvrzení [zjištění z roku 2008 o desertifikaci pro OSN](#).

upraveny v různých směrnících a nařízeních EU, o půdě žádné podobné integrované právní předpisy EU neexistují.

44. Nedávná studie dospěla k závěru, že stažení návrhu rámcové směrnice o půdě bylo promarněnou příležitostí vytvořit společné pojetí a vizi v oblasti ochrany půdy v EU<sup>56</sup>. Stejná studie potvrdila, že zatímco na úrovni EU neexistují žádné zastřešující právní předpisy pro ochranu půdy, zabránit desertifikaci a znehodnocování půdy v EU pomocí vnitrostátních právních předpisů pro ochranu půdy – pokud existují – se nepodařilo.

### **Strategie, politiky a výdajové programy EU napomáhají boji proti desertifikaci, ale konkrétně se na ni nezaměřují**

45. Žádná konkrétní strategie EU zaměřená na desertifikaci a degradaci půdy neexistuje. Zmínky o desertifikaci se objevují v různých strategiích, politikách a výdajových programech EU, přičemž nejdůležitější je v tomto směru SZP a strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu.

46. **SZP** může hrát důležitou roli v řešení otázek desertifikace, nicméně zjistili jsme následující omezení:

- Podle EEA mohou **přímé platby** přispět k intenzifikaci zemědělství, což následně může vést ke ztrátě organické hmoty v půdě, snížení kapacity půdy zadržovat vodu a ke změnám ve využití půdy<sup>57</sup>.
- **Ustanovení o podmíněnosti** zahrnují tři podmínky dobrého zemědělského a environmentálního stavu, jejichž cílem je prevence degradace půdy, zejména podmínky týkající se minimálního pokryvu půdy, hospodaření s půdou s cílem omezit erozi a zachování organické hmoty v půdě. Podle EEA může podmíněnost přispět

---

<sup>56</sup> Wunder, S., Kaphengst, T., Freligh-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., *Implementing SDG target 15.3 on Land Degradation Neutrality – Development of an indicator based on land use changes and soil values* (Plnění cíle udržitelného rozvoje 15.3. O neutralitě z hlediska degradace půdy – rozvoj ukazatelů na základě využívání půdy a půdních hodnot), Ekologický institut, Berlín jménem německé agentury pro životní prostředí, 2018.

<sup>57</sup> Viz [zpráva EEA č. 8/2016 Přímé a nepřímé dopady politik EU na krajinu](#), s. 11 a s. 66.

k zachování úrovně organické hmoty v půdě a k ochraně půdy před erozí<sup>58</sup>. Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě č. 26/2016 sice nevyjádřil závěr přímo o dopadech podmíněnosti na degradaci půdy, ale uvedl, že informace, které jsou k dispozici, Komisi neumožňují přiměřeným způsobem posuzovat účinnost podmíněnosti<sup>59</sup>. Podle jiné zprávy nelze environmentální dopady vyčíslit<sup>60</sup>.

- **Ekologizace** nemá plně vyvinutou intervenční logiku s jasně definovanými a dostatečně náročnými cíli. Rozpočtové prostředky na ekologizaci navíc nejsou přímo podmíněny splněním cílů této politiky v oblasti životního prostředí a klimatu. Kromě toho v závislosti na individuální situaci zemědělců a jejich pozemku existuje několik výjimek z pravidel ekologizace<sup>61</sup>. V naší zprávě z roku 2017 jsme dospěli k názoru, že ekologizace v podobě, v níž se v současné době provádí, pravděpodobně nebude mít výrazné přínosy pro životní prostředí a klima<sup>62</sup>. Ze statistik zveřejněných Komisí v roce 2018<sup>63</sup> vyplývá, že podíl využívané zemědělské plochy, na niž se vztahuje alespoň jedna ekologická povinnost v členských státech zasažených rizikem desertifikace, jako je Řecko, Chorvatsko, Itálie, Malta, Portugalsko nebo Rumunsko, je pouze 50 %<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> Viz [zpráva EEA č. 8/2016 Přímé a nepřímé dopady politik EU na krajinu](#), s. 66.

<sup>59</sup> Viz [zvláštní zpráva č. 26/2016 „Zvýšit účinnost podmíněnosti a dosáhnout zjednodušení nadále představuje náročný úkol“](#).

<sup>60</sup> [Švédský výbor pro zemědělství, Environmentální dopady podmíněnosti, 2011](#).

<sup>61</sup> Například malá hospodářství, ekologická hospodářství, hospodářství s velkým podílem travního porostu. Viz [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en).

<sup>62</sup> Viz [zvláštní zpráva č. 21/2017 „Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků“](#), body 26-57.

<sup>63</sup> Zpráva Komise [Přímé ekologické platby](#), 2018, za nákladě údajů 2015.

<sup>64</sup> Velikost pozemku, na který se vztahují ekologizační závazky, může být i menší, protože i pokud by se ekologické povinnosti uplatňovaly jen na jediný pozemek, bez ohledu na jeho velikost, byla by do ukazatele zahrnuta plocha celého zemědělského podniku.

- Komise uvádí, že **programy rozvoje venkova** (PRV) členských států zasažených desertifikací považují desertifikaci nebo degradaci půdy jako riziko. Zkoumali jsme pět národních programů rozvoje venkova a dva regionální<sup>65</sup>. Z toho:
  - Všechny programy rozvoje venkova zahrnovaly opatření<sup>66</sup>, jako jsou agroenvironmentální opatření, podpora pro oblasti s přírodními omezeními, opatření v oblasti lesnictví nebo investice do zavlažování, což může přispět k boji proti desertifikaci a znehodnocování půdy;
  - pouze jeden PRV obsahoval konkrétní soubor opatření proti desertifikaci, avšak s nepříliš kvalitní koncepcí (viz **rámeček 3**).

#### **Rámeček 3 – Příklady neúčinných opatření proti desertifikaci**

Rumunský program rozvoje venkova na období 2014–2020 obsahuje soubor agro-environmentálních opatření konkrétně zaměřených na řešení problému desertifikace v Rumunsku. Je určen zemědělcům z vybraných oblastí s vysokým rizikem desertifikace. Výše podpory činí 125 EUR na hektar.

Podmínkou získání podpory je závazek pěstovat plodiny odolné vůči suchu, střídat plodiny a zachovat orbu na minimum. Mohou ji dostat pouze zemědělci, kteří mají méně než 10 deset hektarů orné půdy.

Tento soubor opatření má řadu prvků, které by mohly být pro půdu přínosné, avšak jsou špatně navrženy. Zemědělce, kteří mají méně než 10 hektarů půdy, výše nabízené podpory dostatečně finančně nemotivuje k tomu, aby splnili náročné požadavky tohoto opatření. Žádní způsobilí příjemci proto o podporu v rámci tohoto souboru opatření proti desertifikaci nezažádali a nebyly provedeny žádné platby.

<sup>65</sup> Přezkoumali jsme národní programy rozvoje venkova všech pěti členských států, které jsme navštívili, a regionální PRV Andalusie (Španělsko) a Sicílie (Itálie).

<sup>66</sup> Tato opatření zpravidla spadala pod prioritu programů rozvoje venkova „Obnova, zachování a zlepšení ekosystémů souvisejících se zemědělstvím a lesnictvím“.

47. Ochrana půdy je jedním z prvků návrhu Komise na příští SZP<sup>67</sup>, v němž se navrhuje různé standardy týkající se ochrany a kvality půdy. Návrh rovněž nastiňuje možné ukazatele výsledků a dopadů, které by členské státy mohly uplatňovat pro vykazování informací o ochraně půdy<sup>68</sup>. Tyto navrhované prvky nové SZP by mohly zemědělce lépe motivovat k patřičné péči o půdu v EU. O těchto návrzích se stále jedná. Na posouzení toho, jak navrhované mechanismy mohou fungovat v praxi, je proto příliš brzo.

48. **Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu** z roku 2013 uznává význam boje proti desertifikaci jako jednoho z adaptačních opatření na změnu podnebí. Členské státy se vyzývají, aby vypracovaly vlastní národní strategie. S využitím dostupné dokumentace v Komisi jsme zjistili, že ze třinácti členských států, které se prohlásily za zasažené desertifikací (viz **rámec 2**), do listopadu 2018:

- osm států včetně pěti navštívených členských států mělo ve svých strategiích pro přizpůsobení se změně klimatu konkrétní akční plány proti desertifikaci<sup>69</sup>;
- dva členské státy, Maďarsko a Slovinsko, se o desertifikaci ve svých strategiích nezmínily;
- tři členské státy, Bulharsko, Chorvatsko a Lotyšsko, zatím nevypracovaly strategie přizpůsobení se změně klimatu.

49. Tyto strategie provádějí členské státy. V současné době Komise nemá k dispozici ucelené údaje za celou EU o výsledcích jejich plnění. V roce 2016 Komise zahájila hodnocení strategie EU pro přizpůsobení změně klimatu s cílem přezkoumat její provádění a výsledky. Mělo by být dokončeno do konce roku 2018.

---

<sup>67</sup> COM(2018) 392 final ze dne 1. června 2018, [Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky](#).

<sup>68</sup> Navrhované ukazatele výsledků zahrnují ukládání uhlíku v půdě a biomase (R14), zlepšení půd (R18), udržitelné hospodaření s živinami (R21).

<sup>69</sup> Některé členské státy zahrnuly desertifikaci do strategie přizpůsobení se změně klimatu odkazem na národní akční plán.

50. Z hlediska desertifikace jsou relevantní i ostatní politiky a výdajové programy EU, ale jejich dopad nebyl zdokumentován (jak je vysvětleno níže).

51. **Regionální fondy:** EFRR a Fond soudržnosti mohou financovat infrastrukturní investice pro přizpůsobení se změně klimatu. Z hlediska desertifikace a degradaci půdy jsou nejrelevantnější investice do přehrad a zavlažovacích systémů. Jejich vliv na stav půdy je smíšený (viz **body 62–63**). Podle EEA mohou mít projekty EFRR na půdu celou řadu dopadů; některé investice, například do silniční dopravy, mohou způsobit další rozpínání měst a zabírání půdy<sup>70</sup>. Dalším fondem EU, který se využil k rekultivaci půdy po katastrofách zvyšujících riziko desertifikace, jako je sucho a lesní požáry, byl Fond solidarity.

52. **Výzkum EU:** Řada výzkumných projektů zabývajících se přímo nebo nepřímo desertifikací<sup>71</sup> byla financována z rámcových programů EU pro výzkum. Byly zaměřeny především na porozumění fenoménu desertifikace, vypracování ukazatelů pro její monitorování nebo na podporu koordinovaného postupu ke zvyšování osvěty. Členské státy ani Komise však účinně nevyužily výsledky výzkumu, aby posoudily rozsah desertifikace, vybudovaly účinný systém kontroly nebo vypracovaly související strategie.

53. **Voda:** Rámcová směrnice o vodě uvádí, že nedostatek vody je jedním z aspektů integrovaného vodního hospodářství, a jejím obecným cílem je dosáhnout dobrého stavu evropských vod do roku 2015. V květnu 2018 Komise navrhla nařízení o opětovném využívání vody, týkající se opětovného využití odpadních vod pro zavlažování v zemědělství. Zajištění dostupnosti dostatečného množství kvalitní vody je v boji proti desertifikaci zásadním problémem.

54. **Lesní hospodářství:** Strategie EU v oblasti lesního hospodářství z roku 2013 není právně závazná. Všech pět navštívených členských států mělo vnitrostátní právní předpisy v oblasti lesnictví. Národní programy pro lesy a udržitelné postupy obhospodařování lesů mají na

---

<sup>70</sup> Viz [zpráva EEA č. 8/2016 Přímé a nepřímé dopady politik EU na krajinu](#), s. 66.

<sup>71</sup> Např. LEDDRA, PRACTICE, RECARE, BIODESERT.

půdu příznivý vliv. EU v rámci politiky rozvoje venkova podporuje některá opatření v oblasti lesnictví, která rovněž mohou mít pozitivní vliv na desertifikaci.

55. V Komisi na řešení otázek desertifikace (viz **bod 24**) dle potřeby spolupracují různé útvary. V roce 2015 Komise zřídila odbornou skupinu pro ochranu půdy, aby s členskými státy projednala, jak lze problematiku kvality půdy řešit pomocí cíleného přístupu založeného na poměrném posouzení rizik v rámci závazného právního rámce<sup>72</sup>.

56. Na úrovni EU i členských států proto existuje celá řada strategií, akčních plánů a výdajových programů, které jsou pro boj proti desertifikaci relevantní, ale nejsou na ni přímo zaměřeny.

***Projekty boje proti desertifikaci financované EU mohou mít pozitivní dopad, ale chybí příslušné informace o výkonnosti v souvislosti s desertifikací***

57. Posuzovali jsme, zda projekty boje proti desertifikaci v EU mají příznivý dopad. Aby skutečně pomáhaly desertifikaci řešit, musí být zaměřeny na relevantní potřeby a být environmentálně i finančně udržitelné. Výkonnostní údaje o účinnosti a efektivnosti výdajů pomáhají hodnotit, čeho bylo s rozpočtem EU dosaženo.

58. Studie ukázaly, že rekultivace degradované půdy je zpravidla nákladnější než předcházení desertifikaci a degradaci půdy<sup>73</sup>. Projekty boje proti desertifikaci by se měly rovněž realizovat včas, neboť opožděná opatření mohou stát více peněz nebo nemusí být schopna zabránit nevratným dopadům na půdu.

59. Chybí ucelené údaje o plánovaných nebo skutečných výdajích na projekty relevantní z hlediska desertifikace na regionální, vnitrostátní nebo evropské úrovni. Nejsou k dispozici

---

<sup>72</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/process\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/process_en.htm)

<sup>73</sup> Nkonya, E., Mirzabaev, A., a von Braun, J., *Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview* (Finanční aspekty degradace půdy a jejího zlepšení - úvod a přehled), *Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development* (Finanční aspekty degradace půdy a jejího zlepšení - globální posouzení pro udržitelný rozvoj), 2016, s. 24-26; Mezivládní vědecká platforma o biodiverzitě a ekosystémových službách, *Thematic assessment of land degradation and restoration* (Tematické posouzení degradace a obnovy půdy), březen 2018.

ani žádné údaje o tom, kolik takových projektů v EU existuje. Ze seznamů projektů, které nám předložilo pět navštívených členských států a které označily jako relevantní z hlediska desertifikace<sup>74</sup>, jsme vybrali ilustrativní vzorek 25 projektů (viz **bod 26**).

### **Projekty EU mohou mít pozitivní dopad na boj proti desertifikaci**

60. V našem vzorku jsme zjistili dva zvláště úspěšné projekty, které považujeme za příklady správné praxe. Jednalo se o projekty, které umožnily obohacení dříve neúrodné půdy a její ochranu před degradací. Vedle toho, že byly zaměřeny na problematiku desertifikace, snižování eroze a zlepšení stavu půdy, měly i ekonomický přínos pro příjemce a přispěly k biologické rozmanitosti (viz **rámeček 4**).

#### **Rámeček 4 – Dobré postupy – projekty relevantní z hlediska desertifikace**

Z EFRR se v Itálii na Sicílii spolufinancoval projekt, jehož cílem byl boj proti desertifikaci prostřednictvím stabilizace svahů, obohacení půdy a lepšího odvodňování. Napomohl také růstu vegetace přizpůsobené místním klimatickým podmínkám a přispěl k omezení povrchové eroze, zvýšení biologické rozmanitosti a zlepšení stavu půdy.

##### **Zlepšení stavu půdy v Itálii (Sicílie)**



*Zdroj: EÚD.*

V Portugalsku bylo díky jednomu projektu spolufinancovanému z EZFRV možné získat hospodářský přínos z dříve neúrodné půdy. V oblasti s písčitou půdou byl vysazen borovicový les. Půda byla

<sup>74</sup> Pro navštívené členské státy bylo obtížné sestavit pro náš audit seznam projektů týkajících se desertifikace, protože neexistuje žádná zvláštní politika, která by pro ně byla společná. Obecně lze říci, že projekty nebyly označeny jako projekty související s desertifikací, ale spíše ji řešily nepřímě.

obohacena o organickou hmotu a byly na ní použity metody zavlažování a kontroly vegetace, které neobnásají orbu. Projekt zlepšil úrodnost půdy a zároveň ji ochránil před větrnou erozí.

#### Zalesňování v Portugalsku



Zdroj: EÚD.

#### Existují však určité obavy, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost projektů

61. Investice do zavlažování byla nejčastějším typem projektu v našem vzorku (deset z 25, z nichž devět bylo spolufinancováno z EZFRV). Studie ukazují, že tyto projekty mohou mít na desertifikaci a degradaci půdy smíšený dopad<sup>75</sup>.

62. Zavlažování však může také zvýšit výnosnost půdy: zvýšit výnosy plodin (zejména krátkodobě), umožnit, aby se pro zemědělskou činnost využily větší pozemky a také zvýšit odolnost vůči suchu. V našem vzorku projektů jsme zaznamenali všechny tyto pozitivní dopady.

---

<sup>75</sup> Podimata, M. V. and Yannopoulos, P. C., *Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems* (Vývoj aplikace teorie her v zavlažovacích systémech), *Agriculture and Agricultural Science Procedia* 4, 2015, s. 271-281; Muñoz, P., Antón, A., Nuñez, M., Paranjpe, A., Ariño, J., Castells, X., Montero, J.I., Rieradevall, J., *International Symposium on High Technology for Greenhouse System Management* (Mezinárodní sympóziem o špičkových technologiích řízení systémů skleníkových plynů), *ISHS Acta Horticulturae* 801, Greensys, 2007; Kattakulov, F., Špoljar, M., Razakov, R., *Advantages and disadvantages of irrigation: focus on semi-arid regions. The Holistic Approach to Environment* (Výhody a nevýhody zavlažování v polosuchých regionech. Holistický přístup k životnímu prostředí), 2017, s. 29–38.

63. Na druhou stranu může zavlažování způsobit problémy s udržitelností: vyčerpané vodní zdroje, kontaminaci podzemních vod, větší půdní erozi či riziko zasolení<sup>76</sup> a menší úrodnost půdy. Aby zavlažovací projekty získaly spolufinancování, musí proto podle nařízení o EZFRV splnit specifické podmínky environmentální udržitelnosti<sup>77</sup>. **Rámeček 5** popisuje otázky dlouhodobé udržitelnosti, které jsme zaznamenali u dvou navštívených zavlažovacích projektů.

**Rámeček 5 – Problematika udržitelnosti zavlažovacích projektů zaměřených na boj proti desertifikaci**

V **Itálii na Sicílii** jsme navštívili projekt zavlažování spolufinancovaný EZFRV v programovém období 2007–2013. Při tomto projektu nebylo použito měření vody. Voda se účtovala na základě počtu zavlažených hektarů, nikoliv skutečné spotřeby. Takový postup nemotivuje k efektivnímu využívání vodních zdrojů. Tato problematika byla řešena v současném programovém období (2014–2020), kdy se požaduje, aby všechny nové zavlažovací projekty měly systémy pro měření vody.

V **Portugalsku** se jeden zavlažovací projekt, financovaný z EZFRV v období 2014–2020, vztahoval na plochu, na níž se vesměs pěstovala rýže, tedy plodina velmi náročná na vodu. Vzhledem k míře zasolení místní půdy měly příslušné orgány za to, že jediná vhodná plodina je rýže. Projekt byl však v oblasti chudé na vodu. Chyběla jistota, že zavlažovací infrastruktura poskytne dostatek vody na pěstování rýže v dlouhodobé perspektivě. Příslušné orgány neprovedly analýzu nákladů a přínosů alternativních řešení, jako je odsolení nebo využití vzdálenějších, již existujících zavlažovacích soustav.

64. Projekty v oblasti lesního hospodářství (v našem vzorku všechny spolufinancované EZFRV) mají pozitivní dopad na prevenci desertifikace a degradace půdy: lesní porost chrání půdu před erozí a zvyšuje se schopnost půdy absorbovat uhlík. Obnova lesní krajiny může uchovat biodiverzitu a snížit degradaci půdy. Iniciativy v oblasti agrolesnictví mohou rovněž pomoci bojovat s degradací půdy prostřednictvím komunitních snah v okrajovějších

<sup>76</sup> EEA odhaduje, že 25 % zavlažované zemědělské půdy ve Středomoří je zasaženo zasolením ([zpráva o stavu životního prostředí za rok 2015](#)).

<sup>77</sup> Viz článek 46 [nařízení \(EU\) č. 1305/2013](#). Například environmentální analýzy musejí prokázat, že investice nebude mít žádný negativní dopad na životní prostředí.

oblastech<sup>78</sup>. Jeden ze čtyř těchto projektů ve vzorku jsme považovali za příklad dobrého postupu (viz **rámeček 4**). Pokud je vegetační pokryv méně přizpůsoben místním klimatickým podmínkám, bývají však takovéto projekty méně úspěšné (viz **rámeček 6**).

**Rámeček 6 – Obavy o udržitelnost projektů v oblasti lesního hospodářství zaměřených na boj proti desertifikaci**

U projektu zalesňování na Kypru spolufinancovaného EZFRV jsme zjistili, že přibližně 20 % vysazených stromů nepřežilo nejméně pět let po dokončení projektu, protože některé druhy nebyly vhodné pro dané klimatické podmínky.



Zdroj: EÚD.

**Omezené využití a rozsah analýzy nákladů a přínosů**

65. Analýzy nákladů a přínosů a posouzení environmentální udržitelnosti mají pro projekty týkající se desertifikace zásadní význam. Nejběžnějším zdrojem spolufinancování EU v našem vzorku byl EZFRV (17 z 25 projektů). Nařízení o EZFRV nevyžaduje, aby byla provedena analýza nákladů a přínosů. V některých členských státech, včetně Kypru a Rumunska, ale byla pro konkrétní zavlažovací projekty povinná. U šesti z devíti zavlažovacích projektů EZFRV v našem vzorku byla analýza nákladů a přínosů provedena. V těchto případech se analýza

<sup>78</sup> IPCC, *Global Warming of 1.5°C* (Globální oteplování o 1,5°C), 2018, schvalovací zasedání, tabulka 5.2, s. 5-64 a s. 5-68.

snažila prokázat, že projekt měl oproti scénáři „nedělat nic“ finanční výhody. V investičních nákladech projektu však nebyly zohledněny náklady na odstranění potenciálně negativního dopadu na životní prostředí (bylo však nutné mít různá povolení od orgánů pro ochranu životního prostředí).

### **Orgány členských států výkonnost projektů boje proti desertifikaci a degradaci půdy neposuzovaly**

66. Členské státy nejsou povinny shromažďovat údaje nebo hodnotit dopad projektů EU v oblasti desertifikace nebo degradace půdy<sup>79</sup>. Žádný z orgánů členských států, které jsme navštívili, neposuzoval, jak účinné byly tyto projekty v boji proti desertifikaci.

### ***Komise neposoudila pokrok při plnění závazku dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030***

67. Zkoumali jsme, zda je pravděpodobné, že EU splní do roku 2030 závazek zajistit neutralitu z hlediska degradace půdy. Předpokladem pro dosažení tohoto cíle na úrovni EU je pravidelné posuzování degradace půdy, přeshraniční spolupráce a koordinace činností a zavedení relevantních opatření a poskytování pokynů členským státům o krocích k zajištění neutrality z hlediska degradace půdy. Takový postup by měl zahrnovat šíření osvědčených postupů, techniky pro hodnocení dopadu do investic do zavlažování půdy a posuzování ztráty biologické rozmanitosti.

68. EU a členské státy podpořily závazek OSN dosáhnout do roku 2030 neutrality z hlediska degradace půdy (viz **body 13 a 14**). GŘ ESTAT ročně zveřejňuje zprávu o pokroku při plnění cílů udržitelného rozvoje v kontextu EU včetně ukazatelů, které se týkají dvou aspektů degradace půdy: umělé plochy a eroze půdy způsobené vodou (viz **bod 40** a **tabulka 2**).

---

<sup>79</sup> Stávající hodnotící rámce zejména pro EZFRV nemají specifické monitorovací ukazatele o desertifikaci nebo degradaci půdy, přestože existují kontextové ukazatele spojené do určité míry s degradací půdy: krajinný pokryv, organická hmota v orné půdě, půdní eroze způsobená vodou.

GŘ ESTAT jménem Komise pouze analyzuje změny v těchto ukazatelích a neumožňuje vyvodit závěr o stavu neutrality z hlediska degradace půdy v EU<sup>80</sup>.

69. Degradace půdy má přeshraniční dopad: půda není statická a faktory její degradace bývají globální. Často je považována za lokální jev, avšak půdní částice jsou v pohybu. Studie ukazují, že z hlediska přeshraničních dopadů degradace půdy hraje největší význam vodní a větrná eroze, prachové bouře<sup>81</sup> nebo lidská činnost, např. znečištění pesticidy, a tyto procesy mají hospodářské, environmentální a sociální důsledky<sup>82</sup>, jako je změna klimatu, zdravotní problémy a nedostatek potravin. Navzdory přeshraniční povaze problému členské státy a Komise nekoordinují úsilí k dosažení cíle EU, kterým je neutralita z hlediska degradace půdy.

70. Komise neposoudila pokrok při plnění závazku dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030. To potvrzují studie, jako je například studie provedená jménem německé agentury pro životní prostředí, která uvádí, že „diskuse o plnění cílů udržitelného rozvoje obecně a o degradaci půdy konkrétně je stále v počátcích“ a že „EU byla hlavním hráčem v procesu rozvoje cílů udržitelného rozvoje, přestože plnění cílů udržitelného rozvoje bylo pomalé“<sup>83</sup>. EU zatím nemá jasnou a společnou vizi, jak neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030 dosáhnout.

---

<sup>80</sup> Ve své [zprávě z roku 2018 o monitorování cílů udržitelného rozvoje](#) GŘ ESTAT potvrzuje, že jeho analýza cíle 15.3 „je zaměřena pouze na dva aspekty: uměle vytvořené plochy krajinného pokryvu a eroze půdy. Vzhledem k tomu, že ostatní procesy degradace, například znečištění, ztráta biologické rozmanitosti půd, větrná eroze, úbytek organické hmoty, zhutňování, zasolování a desertifikace, nejsou zahrnuty do souboru ukazatelů, výsledky analýzy jsou omezené.“

<sup>81</sup> Například v roce 2016 kyperská vláda vydala 21 varování o prachu.

<sup>82</sup> Viz např. Hagemann, N., SOILS4EU, *Transboundary effects of soil degradation in the EU* (Přeshraniční dopady degradace půdy v EU), Helmholtz Centre for Environmental Research, 2018 a [http://ec.europa.eu/environment/soil/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm).

<sup>83</sup> Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., *Implementing SDG target 15.3 on Land Degradation Neutrality – Development of an indicator based on land use changes and soil values* (Plnění cíle udržitelného rozvoje 15.3. O neutralitě z hlediska degradace půdy – rozvoj ukazatelů na základě využívání půdy a půdních hodnot), Ekologický institut, Berlín jménem německé agentury pro životní prostředí, 2018, s. 12 a 38.

71. UNCCD zřídila dobrovolný program na podporu zemí, které mají závazky v oblasti neutrality z hlediska degradace půdy, například stanovením národních výchozích hodnot, cílů a souvisejících opatření. V listopadu 2018 se tohoto programu účastnilo 119 zemí. Itálie je jediným účastnickým státem z EU. Komise neposkytuje členským státům vodítka, pokud jde o praktické aspekty týkající se dosažení neutrality z hlediska degradace půdy.

### **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

72. Desertifikace je formou degradace půdy v suchých oblastech. Představuje pro EU rostoucí hrozbu s významnými dopady na krajinu. Ze scénářů budoucího klimatického vývoje vyplývá čím dál větší zranitelnost EU vůči desertifikaci během tohoto století, vyšší teploty, častější výskyt sucha a méně srážek v jižních částech Evropy. Nejcitelněji se tyto dopady projeví zejména v jižním Portugalsku, značné části Španělska, jižní Itálii, v jihovýchodním Řecku, na Kypru a na bulharském a rumunském pobřeží (viz **body 1–24**).

73. Podle našich zjištění se riziko desertifikace v EU účinně a efektivně neřeší. Desertifikace a degradace půdy jsou aktuální a narůstající hrozbou v EU, ale Komise nemá o těchto problémech jasný přehled a opatření přijatá k boji proti desertifikaci nejsou dostatečně ucelená.

74. Zjistili jsme, že chybí dohodnutá metodika pro posuzování desertifikace a degradace půdy v rámci EU. Přestože Komise a členské státy shromažďovaly údaje o různých faktorech ovlivňujících desertifikaci a degradaci půdy, Komise je neanalyzuje, aby dospěla k průkaznému posouzení desertifikace a degradace půdy v EU (viz **body 28–40**).

#### **Doporučení 1 – Pochopení problematiky degradace a desertifikace v EU**

Ve spolupráci s členskými státy by Komise měla:

- a) vypracovat metodiku a relevantní ukazatele k posouzení rozsahu desertifikace a degradace půdy v EU, počínaje třemi ukazateli podle UNCCD.

**Termín pro splnění doporučení: 31. prosince 2020.**

b) na základě dohodnuté metodiky sbírat a analyzovat příslušné údaje o desertifikaci a degradaci půdy (z nichž většina se již shromažďuje) a pravidelně je prezentovat veřejnosti jasným a srozumitelným způsobem, pokud možno ve formě interaktivní mapy pro uživatele v EU.

**Termín pro splnění doporučení: 31. prosince 2021.**

75. Opatření EU pro boj proti desertifikaci se vyznačují nedostatečnou soudržností. EU nemá žádné právní předpisy, které by se touto problematikou výslovně zabývaly. Ačkoliv jiné životně důležité přírodní zdroje, jako je voda a ovzduší, jsou upraveny v různých směrnících a nařízeních EU, o půdě žádné podobné integrované právní předpisy EU neexistují.

76. Na úrovni EU chybí strategie pro boj proti desertifikaci a degradaci půdy. Místo toho existuje celá řada strategií, akčních plánů a výdajových programů, jako je společná zemědělská politika či strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, které jsou sice pro boj proti desertifikaci relevantní, ale které se na ni přímo nezaměřují. Boj proti desertifikaci a degradaci půdy není v praxi dobře koordinován (viz **body 41–56**).

#### **Doporučení 2 – Zvážit posílení právního rámce EU týkajícího se půdy**

Komise by měla posoudit přiměřenost stávajícího současného právního rámce pro udržitelné využívání půdy v celé EU včetně opatření zaměřených na boj proti desertifikaci a degradaci půdy.

**Termín pro splnění doporučení: 30. června 2021.**

77. Zjistili jsme, že projekty EU mohou mít na desertifikaci příznivý dopad. Projekty související s desertifikací se realizují v různých oblastech politiky EU, zejména politiky rozvoje venkova, ale také životního prostředí a klimatu, výzkumu nebo regionální politiky. Existují však určité obavy, pokud jde o jejich dlouhodobou udržitelnost. Členské státy jen v omezené míře využívaly analýzy nákladů a přínosů a dopady projektů, které souvisely s desertifikací a které financovala EU, nevyhodnocovaly, protože desertifikace nebyla primárním cílem těchto projektů (viz **body 57–66**).

78. Komise neposoudila pokrok při plnění závazku dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030. Stejně tak neproběhlo žádné posouzení degradace půdy na úrovni EU.

Komise neposkytla členským státům praktické vodítko, jak docílit neutrality z hlediska degradace půdy. EU zatím nemá jasnou a společnou vizi, jak neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030 dosáhnout (viz **body 67–71**).

**Doporučení 3 – Dosažení neutrality z hlediska degradace půdy v EU do roku 2030**

Komise by měla:

a) dále upřesnit, jak bude dosaženo závazku týkajícího se neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030, a pravidelně informovat o pokroku v tomto směru.

**Termín pro splnění doporučení: 31. prosince 2020.**

b) poskytnout členským státům podporu v otázkách zachování půdy a dosažení neutrality z hlediska degradace půdy v EU, včetně šíření osvědčených postupů.

**Termín pro splnění doporučení: 31. prosince 2020.**

c) poskytnout členským státům, které o to požádají, technickou podporu při vypracování národních akčních plánů pro dosažení neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030, včetně stanovení zacílených opatření, jasných dílčích cílů a plánu pro průběžné podávání zpráv na úrovni členských států.

**Termín pro splnění doporučení: 31. prosince 2022.**

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos A. Milionis, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 14. listopadu 2018.

Za Účetní dvůr

*předseda*

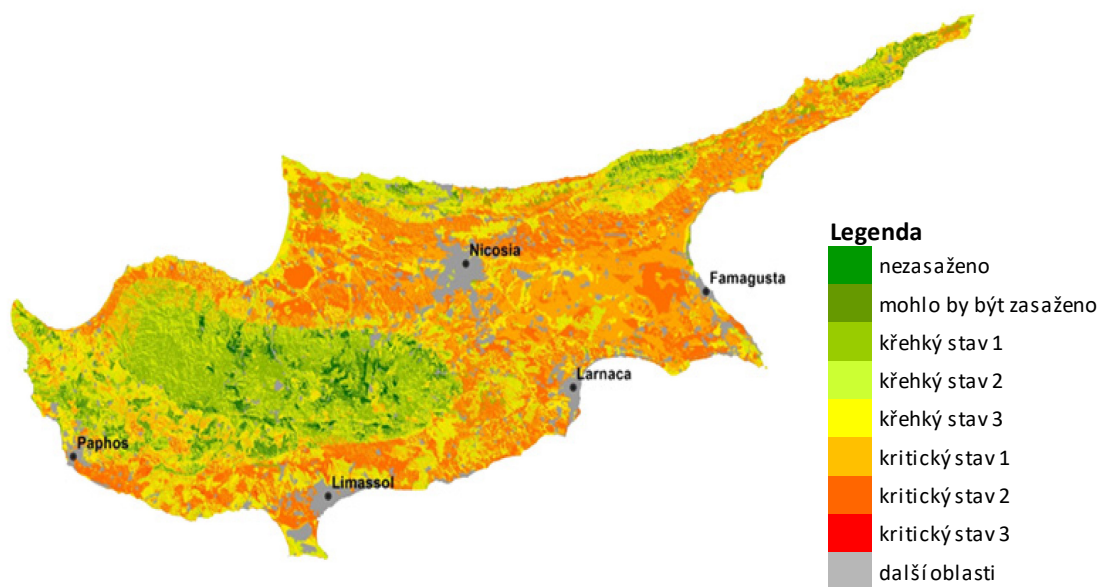
Klaus-Heiner LEHNE

**PŘÍLOHA I****Mapování oblastí ohrožených desertifikací ve vybraných členských státech**

Členské státy, které jsme navštívili, vypracovaly mapy rizika desertifikace. Tyto mapy se však pravidelně neaktualizují a nejsou vzájemně srovnatelné, protože se v nich používají různé ukazatele a barevná označení. Nepodávají proto ucelený přehled o desertifikaci v EU.

**Kypr**

Náchylnost k desertifikaci na Kypru byla vyhodnocena na základě definice environmentálně citlivých oblastí vypracované v rámci projektu MEDALUS<sup>84</sup>. Při hodnocení se dospělo k závěru, že očekávaný pokles srážek a zvyšování teploty vzduchu doprovázené nárůstem indexu suchosti povede ke zvýšení náchylnosti vůči desertifikaci na celém Kypru.

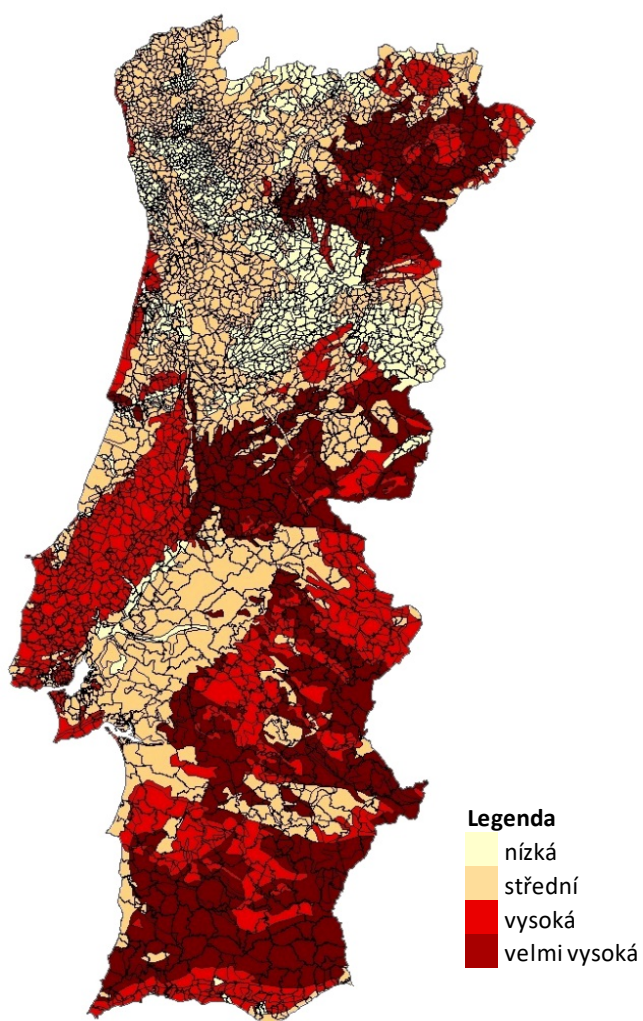


Zdroj: Ministerstvo pro zemědělství, rozvoj venkova a životní prostředí, *Climate Change Risk Assessment, Land Desertification* (Posouzení rizika změny klimatu, desertifikace krajiny), 2016, s. 24.

<sup>84</sup> Model MEDALUS (*Mediterranean Desertification and Land Use*) byl z velké části vyzkoušen ve středomořských zemích a je běžně používán jako nástroj pro zjištění nejohroženějších oblastí, pokud jde o degradaci půdy.

## Portugalsko

Přes 5,5 milionu hektarů kontinentální části Portugalska (přes 50 % celkové rozlohy portugalské pevniny) je ohroženo desertifikací<sup>85</sup>. Mapa zranitelnosti vůči desertifikaci portugalského národního akčního plánu pro rok 2014 potvrzuje, že většina Portugalska je desertifikací zasažena: přes 30 % jeho území má „velmi vysokou“ nebo „vysokou“ zranitelnost vůči desertifikaci.

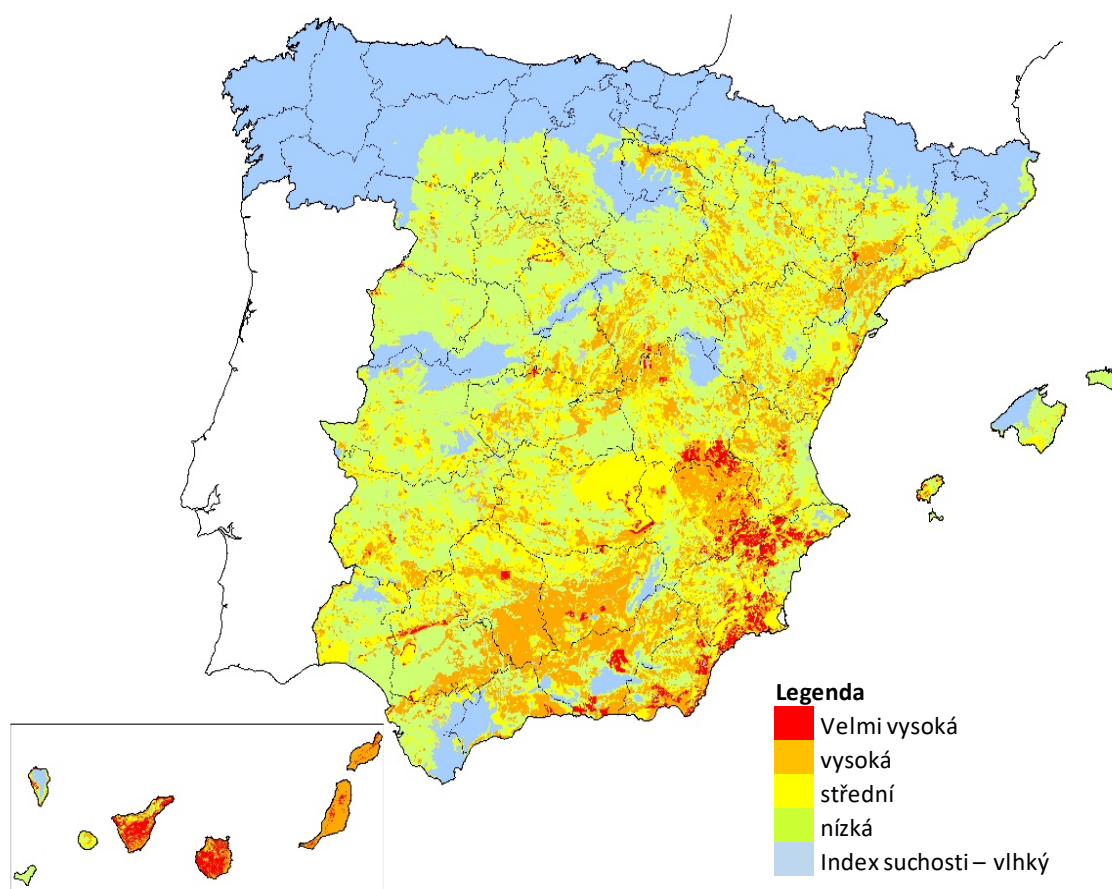


*Zdroj:* Ústav pro rozvoj venkova a hydrauliku, Národní agronomická stanice, projekt DISMED, 2003 pro Lúcio do Rosário, *Desertification Indicators for the Continental Portugal* (Ukazatele desertifikace v kontinentálním Portugalsku), 2004; a teritoriální generální ředitelství, oficiální správní mapa Portugalska, 2016.

<sup>85</sup> Sanjuan, M. E., del Barrio, G., Ruiz, A., Puigdefabregas, J., projekt DesertWatch, 2011.

## Španělsko

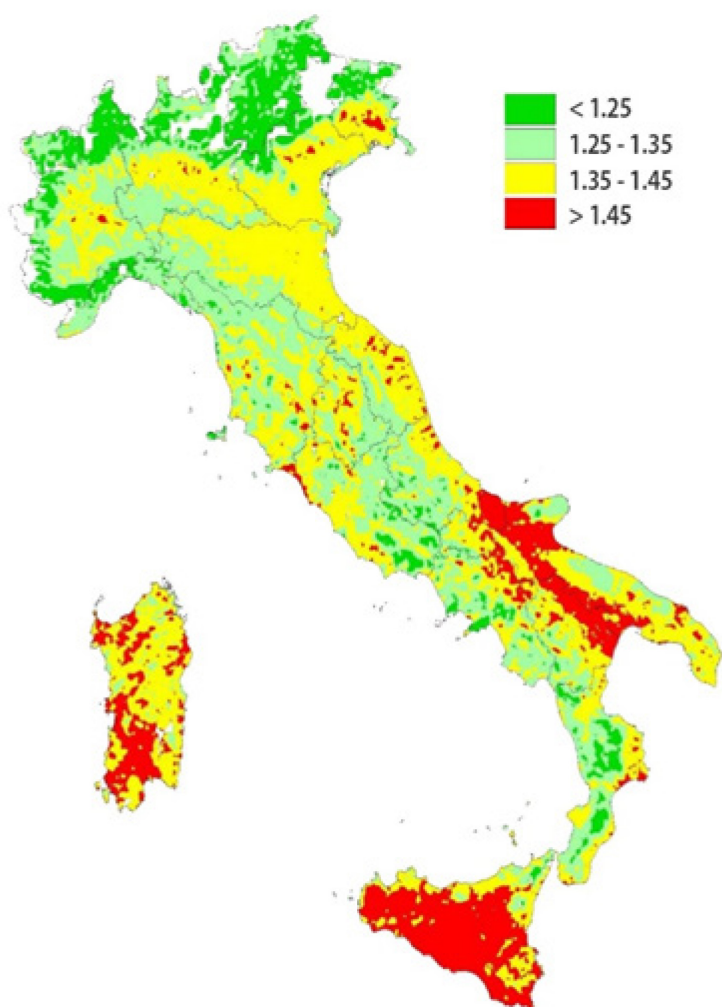
Podle španělského národního akčního plánu z roku 2008 v rámci UNCCD je desertifikací ohroženo asi 74 % Španělska, přičemž 18 % je ohroženo „vysokým“ nebo „velmi vysokým“ rizikem a 19 % „středním“ rizikem. Situace je obzvláště vážná v regionu Murcie Valencijského společenství a na Kanárských ostrovech, kde je riziko desertifikace „vysoké“ nebo „velmi vysoké“ na více než 90 % území.



Zdroj: Ministerstvo pro zemědělství, rybolov a výživu, Akční program pro boj proti desertifikaci, 2008, s. 137.

## Itálie

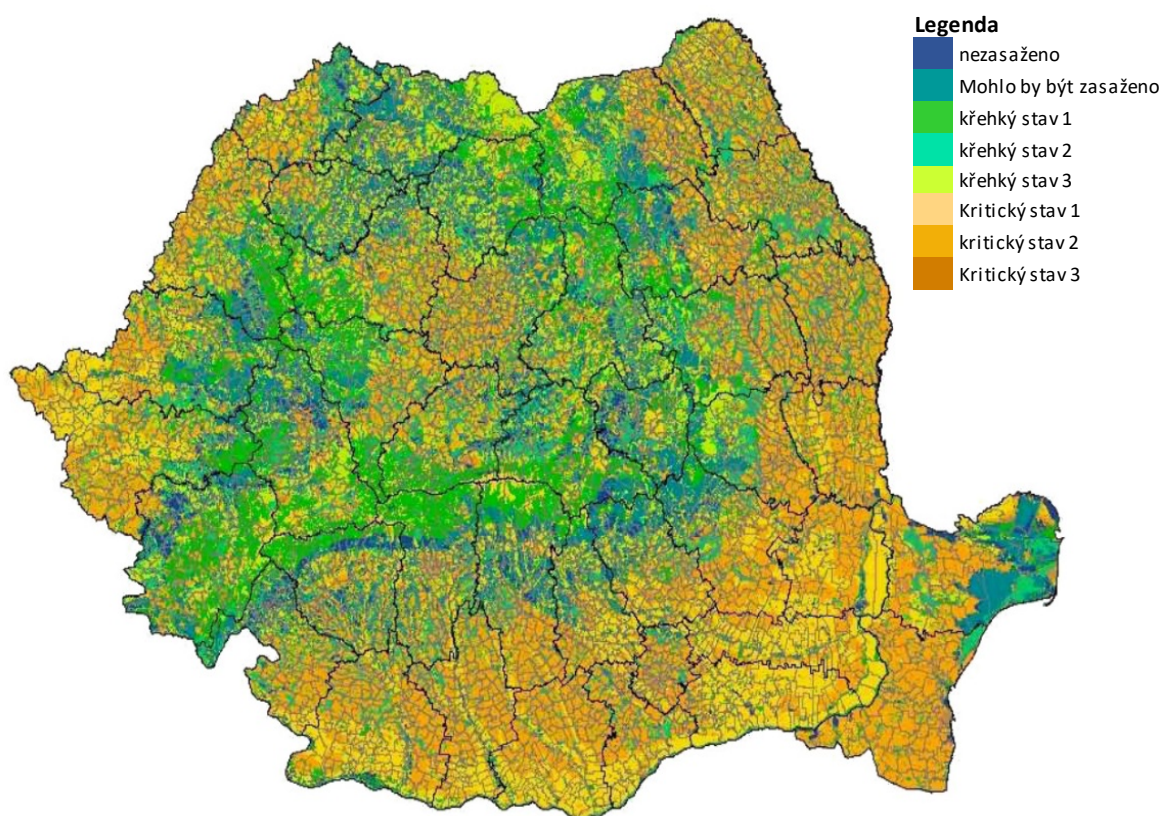
Náchylnost k desertifikaci v Itálii byla vyhodnocena na základě definice environmentálně citlivých oblastí vypracované v rámci projektu MEDALUS. Při tomto posouzení se v roce 2008 dospělo k závěru, že 10 % italského území je vysoce náchylné k desertifikaci a že 49 % je středně náchylné. Konkrétně 70 % území Sicílie vykazuje střední nebo vysokou environmentální zranitelnost. Výrazně zasaženy jsou však i jiné oblasti, zejména v jihovýchodní Itálii a na Sardinii.



Zdroj: Perini, L. et al., *Desertification in Italy* (Desertifikace v Itálii), 2008, na základě údajů z roku 2000.

## Rumunsko

Rumunské orgány ve svém šestém národním sdělení o změně klimatu a první dvouleté zprávě (prosinec 2013) uvedly, že plocha ohrožená desertifikací, charakterizovaná suchým, polosuchým nebo subhumidním podnebím, odpovídá přibližně 30 % celkové rozlohy Rumunska. Jde především o oblast Dobrudži, Moldávie, jižní části Valašské nížiny a Panonské pánve.



*Zdroj:* Národní výzkumný ústav pro půdu, agrochemii a ochranu životního prostředí, Odvětvový program ministerstva zemědělství a rozvoje venkova, 2007.

**Doplňkové údaje týkající se desertifikace monitorované Komisí**

- Eroze půdy: ve zprávě o provádění tematické strategie pro ochranu půdy od roku 2012<sup>86</sup> se odhaduje, že na 22 % evropského území dochází k erozi. Riziko eroze půdy je i nadále vysoké v regionech Středomoří. V těchto regionech, které tvoří 11 % celkového pevninského území EU, dochází téměř k 70 % celkového úbytku půdy v EU<sup>87</sup>. Míra úbytku půdy se v posledním desetiletí v Evropě snížila v průměru o 9,5 % a na orné půdě o 20 %<sup>88</sup>. Údaje o erozi půdy vycházejí z informací poskytnutých programem Copernicus, CORINE, LUCAS a z jiných zdrojů EU.
- Sucho: [Evropská observatoř pro sledování sucha](#) zveřejnila informace týkající se sucha, jako jsou mapy ukazatelů získaných z různých datových zdrojů (např. měření srážek, satelitní měření a modely obsahu vlhkosti v půdě). Z údajů vyplývá, že četnost a délka sucha v suchých oblastech EU mají v posledních letech rostoucí trend.
- Monitorování vody: [monitorování povrchové vody](#) provedené JRC ukazuje trendy v oblasti s povrchovou vodou (např. nové přehrady), ale nepodává žádné informace o množství dostupné vody nebo o tom, kolik vody je kde potřeba. Z výsledků tohoto monitorování vyplývá, že v suchých oblastech v EU (např. ve Španělsku, na Kypru, v Portugalsku) došlo k nárůstu ploch povrchové vody. Monitorování podzemních vod bylo od roku 2006 v EU povinné.
- Lesní požáry: lesní požáry se monitorují v rámci [Evropského systému informací o lesních požárech](#), který zahrnuje 40 zemí v Evropě, severní Africe a na Středním východě. Ačkoli neexistuje jasný vztah mezi desertifikací a lesními požáry, Komise má za to, že změna klimatu zvyšuje rozsah lesních požárů a délku období lesních požárů v EU. V důsledku toho se zvyšuje riziko desertifikace.

---

<sup>86</sup> COM(2012) 46 final, 13. února 2012, [Provádění tematické strategie pro ochranu půdy a další činnosti](#).

<sup>87</sup> Prezentace JRC (Panagos, P.) na semináři GŘ AGRI „Výzvy spojené s erozí půdy a zemědělstvím“, 2018.

<sup>88</sup> <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/content/soil-erosion-water-rusle2015>

**Příloha III****Přehled projektů boje proti desertifikaci, které byly navštíveny v průběhu auditu**

Typ projektu	Zdroj spolufinancování EU	Počet projektů ve vzorku	Počet dokončených projektů	Členské státy	Posouzení potenciálního dopadu na boj proti desertifikaci z pohledu EÚD
Investice do zavlažování	EZFRV	9	6	Všechny navštívené členské státy	Smíšené
	EFRR	1	1		
Lesnická opatření	EZFRV	4	4	Itálie, Kypr, Portugalsko	Pozitivní vzhledem k tomu, že vegetační pokryv je přizpůsoben klimatickým podmínkám
Rekonstrukce kamenných zídek či hrází	EZFRV	3	3	Španělsko, Itálie	Pozitivní – chrání půdu před erozí
Využití lépe přizpůsobených rostlin	LIFE/ LIFE pro oblast klimatu	2	0	Španělsko, Portugalsko	Projekt nebyl dokončen
Výzkum technik týkajících se desertifikace	7. RP	2	1	Kypr, Portugalsko	Pozitivní, vzhledem k tomu, že jsou šířeny výsledky výzkumu
	EFRR	1	1	Španělsko	
Střídání plodin	EZFRV	1	0	Kypr	Projekt nebyl dokončen
Rekultivace půdy po lesních požárech	FSEU	1	0	Kypr	Projekt nebyl dokončen
Stabilizace svahů, zvýšení vegetačního pokryvu půdy	EFRR	1	1	Itálie	Pozitivní – chrání půdu před erozí
	<b>Celkem</b>	<b>25</b>	<b>17</b>		

## **ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „BOJ S DESERTIFIKACÍ V EU: ROSTOUCÍ HROZBA VYŽADUJÍCÍ DALŠÍ OPATŘENÍ“**

### **SHRNUTÍ**

I. Desertifikace a degradace půdy jsou skutečně rostoucí hrozbou na celosvětové i evropské úrovni, jak upozornily Celosvětový výhled týkající se půdy („Global Land Outlook“)<sup>1</sup> v rámci úmluvy UNCCD, zpráva na téma Posouzení degradace a rekultivace půdy („Land Degradation and Restoration Assessment report“)<sup>2</sup> platformy IPBES (Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby) a třetí vydání Světového atlasu desertifikace („World Atlas of Desertification“)<sup>3</sup>. Jakkoli je definice desertifikace zakotvena v rámci úmluvy UNCCD, na evropské úrovni dosud neexistuje jednotná a společně schválená definice degradace půdy a neutrality z hlediska degradace půdy. Tuto skutečnost je třeba mít na paměti při odkazech na koncepci neutrality z hlediska degradace půdy.

III. Komise souhlasí, že desertifikace a degradace půdy jsou v EU aktuální a narůstající hrozbou. Ačkoli degradace půdy postihuje všechny země EU, riziko desertifikace narůstá zejména v jižní Evropě a v oblastech na pobřeží Černého moře v Bulharsku a Rumunsku.

Dne 22. září 2006 Komise předložila návrh směrnice o ochraně půdy a o změně směrnice 2004/35/ES (KOM(2006) 232 v konečném znění). Vzhledem k tomu, že v Radě nebylo dosaženo kvalifikované většiny, musel být návrh směrnice v roce 2014 stažen. V důsledku toho v současné době neexistuje na úrovni EU žádný jiný právní předpis s komplexním přístupem k této problematice.

Komise se nicméně této záležitosti věnuje na různých úrovních (viz bod 44) a v roce 2015 zřídila odbornou skupinu EU k provádění ustanovení sedmého akčního programu EU pro životní prostředí týkajících se ochrany půdy (rozhodnutí č. 1386/2013/EU). Kromě toho se tímto aspektem zabývají i různé programy financování z EU.

IV. Komise shromáždila údaje pro účely posouzení desertifikace v EU v rámci příprav svého návrhu rámcové směrnice o půdě (KOM(2006) 232). Vzhledem k tomu, že chybí specializovaný právní rámec, neexistuje právní povinnost nadále na úrovni EU shromažďovat údaje o desertifikaci.

Jsou však zavedeny politiky Komise, jež podporují opatření členských států v různých oblastech (zejména v oblasti společné zemědělské politiky), která mají tento problém řešit individuálně, a nikoli v zastřešujícím rámci integrované politiky EU.

V. Cílem Komise bylo stanovit celkovou strategii řešení problému desertifikace v rámci tematické strategie EU a návrhu rámcové směrnice o půdě.

Po stažení návrhu rámcové směrnice o půdě se Komise maximálně snažila tuto záležitost řešit ve stávajícím právním rámci prostřednictvím tematické strategie pro ochranu půdy (KOM(2006) 232) a začleněním problematiky ochrany půdy do jiných politik a programů EU (např. společné zemědělské politiky, politiky soudržnosti a regionální politiky, strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, rámcové směrnice o vodě, programu pro životní prostředí a oblast klimatu a programů výzkumu).

---

<sup>1</sup> <https://knowledge.unccd.int/glo>

<sup>2</sup> <https://www.ipbes.net/assessment-reports/ldr>

<sup>3</sup> <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>

Programy financování z EU předpokládané v příštím programovém období 2021–2027 mají obecně stejné účely jako ty programy, které v současné době existují, a proto budou k řešení desertifikace a degradace půdy přispívat i nadále.

Cílem různých iniciativ členských států podporovaných z jednotlivých rámcových programů financování z EU je co nejlepší řešení desertifikace v mezích stávajícího právního rámce.

VI. Fond rozvoje venkova stanoví podmínky způsobilosti, které musí projekty a investice (např. zavlažování, zalesňování) splňovat, a jejich součástí jsou i podmínky, které mají zajistit udržitelnou povahu projektů.

VII. Komise navrhla členským státům (v pracovní skupině Rady pro mezinárodní otázky životního prostředí v oblasti desertifikace a odborné skupině EU pro půdu) zprostředkování výměn a koordinace v souvislosti s cílem v oblasti neutrality z hlediska degradace půdy na úrovni EU. Tyto snahy Komise dále podpoří i studie, kterou Komise zahajuje.

VIII. Komise tato doporučení přijímá.

Pokud jde o doporučení, která se zaměřují na lepší pochopení problematiky degradace půdy a desertifikace v EU, dohoda na společné metodice bude předmětem rozhodnutí členských států. Také shromažďování a prezentace údajů v interaktivním nástroji budou podmíněny přidělením odpovídajících zdrojů Komisi.

Pokud jde o doporučení týkající se posouzení potřeby rozšířit právní rámec EU, bude Komise za podpory ze strany odborné skupiny EU pro půdu dále uvažovat o možných způsobech řešení problematiky kvality půdy na úrovni EU a členských států. Tyto úvahy nebudou omezeny jen na rozšíření právního rámce EU týkajícího se půdy, jejich cílem bude i nalézt nejvhodnější opatření k boji proti desertifikaci a degradaci půdy v EU.

Komise přijímá i doporučení týkající se dosažení cíle neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030.

## **ÚVOD**

### **Rámeček 1 – Hlavní pojmy**

Existuje několik definic sucha.

3.

První odrážka: Poslední příklady z Iberského poloostrova potvrzují, že jednou z hlavních příčin rozsáhlých požárů je opouštění půdy a nedostatek řádného obhospodařování půdy. Po požárech mohou eroze a degradace půdy spustit proces desertifikace.

Příčinou desertifikace může být i neprovádění řádného obhospodařování půdy a vegetace, jestliže kvůli nashromáždění a neregulované biomase vegetace zcela shoří a otevře se tak cesta erozi, degradaci půdy a desertifikaci<sup>4</sup>. Na druhou stranu lidské činnosti, jako je řádné zalesňování a obhospodařování půdy, mohou desertifikaci omezit, a dokonce i zvrátit.

Druhá odrážka: Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí o problémech týkajících se vodních zdrojů v jižní Evropě<sup>5</sup> dobře popisuje začarovaný kruh desertifikace: „*desertifikace může omezit*

---

<sup>4</sup> Álvarez-Martínez, J., Gómez-Villar, A., Lasanta, T., 2016. The use of goats grazing to restore pastures invaded by shrubs and avoid desertification: a preliminary case study in the Spanish Cantabrian Mountains (Využití pastvy koz k obnově pastvin zarostlých křovinami a prevence desertifikace: předběžná případová studie v horách ve španělské Kantábrii). Land Degrad. Dev. 27, 3.

<sup>5</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-056-1/page012.html>

*vsakování vody do půdy, a tudíž větší povrchové odtoky s odpovídajícím nárůstem maximálních povodňových odtoků. Desertifikace je také příčinou změn vegetačního pokryvu, který v současné době prochází rychlými změnami v důsledku odlesňování, a to buď za účelem zajištění paliva, nebo za účelem získání další orné půdy. Nový vegetační pokryv, pokud skutečně existuje, se skládá buď z plodin, nebo z chudé vegetace. Půda je nechráněna a eroze půdy vyvolaná zvyšujícím se objemem povrchových odtoků se stává ještě závažnější, což spouští nezadržitelný proces.“*

4.

Druhá odrážka: Obnovy půdy se často dosahuje zajištěním řádného pokryvu v podobě zeleně/stromů (nikoli opačně).

9. Kromě toho se podle zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu předpokládá (jakkoli s nižší mírou spolehlivosti), že vzrostou i rizika vyplývající ze stavů sucha a srážkových deficitů.

21.

První a druhá odrážka: Jedním z cílů SZP je zajistit udržitelný rozvoj zemědělství. Některé nástroje v rámci SZP jsou schopny řešit možný negativní dopad určitých zemědělských postupů a metod na stav přírodních zdrojů včetně půdy (zvrátit jej nebo tomuto dopadu předcházet). Jedná se o povinná opatření (podmíněnost a ekologizace), což zahrnuje postupy, jejichž cílem je předejít poškození půdy a zajistit její ochranu. Lze je kombinovat s dobrovolnými opatřeními v rámci opatření k rozvoji venkova, jež podporují zemědělské postupy používané s cílem zlepšit stav přírodních zdrojů včetně půdy. Vzhledem k tomu, že členským státům je ponechána velká flexibilita, pokud jde o volbu opatření, míra ambicí takových opatření se může různit. Tuto otázku podrobně analyzuje dokument „Inventory and assessment of soil protection policy instruments in the EU Member States“ (Inventura a posouzení nástrojů politiky na ochranu půdy v členských státech EU)<sup>6</sup>.

Kromě toho ustanovení v oblasti rozvoje venkova (v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) – součásti strukturálních a investičních fondů EU) zahrnují ochranná opatření pro podporované investice (včetně těch, jež se týkají zavlažování), jejichž cílem je vyhnout se případnému tlaku takových investic na přírodní zdroje.

V programovém období 2014–2020 přidělily členské státy více než 20 % EZFRV (více než 20 miliard EUR) na tento tematický cíl, který je jen jedním z několika málo cílů, v jejichž rámci by bylo možné se zaměřit na problematiku desertifikace a degradace půdy.

22. Ačkoli nejsou k dispozici přesné údaje o úrovni podpory SZP využívané pro otázku desertifikace, určité vodítko v tomto ohledu nabízí struktura politiky. Jedná se o propojení přímých plateb za dodržování dobrého zemědělského a environmentálního stavu (GAEC) včetně požadavků na ochranu půdy a významného přidělu finančních prostředků na rozvoj venkova ze strany členských států na prioritu č. 4, která se týká vody, půdy a řízení biologické rozmanitosti (na tuto prioritu jako celek je přiděleno 44 % finančních prostředků). Údaje za Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti jsou vykazovány pro všechna rizika společně. S cílem zlepšit shromažďované informace Komise navrhla podrobnější členění přidělů na přizpůsobování se změně klimatu pro příští víceletý finanční rámec 2021–2027, a to včetně údajů o přidělech z EFRR a Fondu soudržnosti pro povodně, požáry a jiná rizika spojená s klimatem (např. bouře a sucho).

## **ROZSAH A KONCEPCE AUDITU**

27. Na úrovni EU v letech 2000 až 2012 byla průměrná plocha půdy zabraná pro rozvoj odhadnuta na 926 km<sup>2</sup> ročně, což je více než nulový „záběr půdy v čistém vyjádření“ podle plánu pro účinné

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil\\_inventory\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf)

využívání zdrojů a sedmého akčního programu pro životní prostředí (zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, *Environmental Indicator Report* (Zpráva o ukazatelích kvality životního prostředí), 2017).

## **PŘIPOMÍNKY**

28. Komise shromáždila údaje pro účely posouzení desertifikace v EU v rámci příprav svého návrhu rámcové směrnice o půdě (KOM(2006) 232).

V této souvislosti se lze domnívat, že Komise již patřičně využila dostupné údaje o desertifikaci a degradaci půdy.

Avšak vzhledem k tomu, že chybí právní předpisy EU týkající se půdy, neexistuje žádná povinnost shromažďovat nebo aktualizovat údaje a sledovat desertifikaci a degradaci půdy na úrovni EU.

32. Na úrovni EU poskytuje průzkum LUCAS („Land Use/Coverage Area frame statistical Survey“, rámcový průzkum využití půdy a krajinného pokryvu) podrobné informace o využití půdy a krajinném pokryvu shromážděné v terénu každé tři roky na 270 000 místech v celé Evropě. Tyto údaje jsou užitečné pro kalibraci nebo validaci satelitních snímků.

Komise v současné době analyzuje údaje průzkumu LUCAS týkající se organického uhlíku v půdě na základě srovnání údajů z průzkumu LUCAS 2015 s předcházejícími soubory údajů (LUCAS 2009+2012). Tato analýza poskytne více informací o trendech organického uhlíku v půdě, zejména pokud jde o ornou půdu a travní porosty.

33. Závěry vyvozené z údajů programu CORINE (koordinace informací o životním prostředí) podporuje i průzkum LUCAS. Průzkum LUCAS nabízí i důležité informace o změnách krajinného pokryvu a využití půdy v Evropě, které každé tři roky zveřejňuje Generální ředitelství Evropské komise pro statistiku (GR ESTAT). Referenční tabulka v poznámce pod čarou 53 ([CAP context indicators 2014-2020 report, 2017 update](#) (Zpráva o kontextových ukazatelích SZP 2014–2020, aktualizace 2017)) se týká údajů z roku 2012; v roce 2015 podle průzkumu LUCAS zemědělská půda a lesy pokrývaly celkem 88 % půdy v EU<sup>7</sup>.

34. Pro posouzení rozsahu desertifikace a degradace půdy jsou užitečné i některé údaje shromažďované na úrovni EU (zejména o změnách krajinného pokryvu a půdě) pro jiné účely (např. agro-environmentální ukazatele, zpráva o stavu půd v EU, zpráva agentury EEA o stavu životního prostředí), neexistuje však právní povinnost provádět takové posouzení na úrovni EU.

Komise zpracovává údaje z průzkumu LUCAS o půdě, které jsou shromažďovány v terénu, aby poskytly ukazatele rizika eroze půdy, ztrát organického uhlíku v půdě atd. Soubor ukazatelů EU týkajících se cíle udržitelného rozvoje v současné době obsahuje ukazatel odhadované vodní eroze půdy; další ukazatele týkající se půdy budou zvaženy během ročních přezkumů souboru, které provádí Komise.

Pokud jde o odkaz na přílohu II, šetrnost k životnímu prostředí je nedílnou součástí ekologického zemědělství. Ekologické zemědělství je metoda produkce potravin, která kombinuje osvědčené environmentální postupy, vysokou úroveň biologické rozmanitosti a ochranu přírodních zdrojů včetně půdy<sup>8</sup>. Celková ekologicky obhospodařovaná plocha v EU-28 (tj. plně přeměněná plocha a plocha v procesu přeměny) činila v roce 2016 téměř 12 milionů ha a tvořila 6,7 % celkové využívané zemědělské půdy. Podíl využívané zemědělské půdy, která je vyhrazena ekologické

---

<sup>7</sup> Tabulka 1 v dokumentu [Land cover in the EU \(Krajinný pokryv v EU\)](#).

<sup>8</sup> Zdroj: [https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment\\_cs](https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment_cs)

produkci, se rychle zvyšuje. Za období 2010–2016 vzrostl podíl ekologicky obhospodařované plochy v EU-28 o 30 %, přičemž průměrná roční míra růstu činila 4,4 % a uvedený nárůst je významný zvláště v Bulharsku, Chorvatsku, Francii a na Kypru<sup>9</sup>.

35. V třetím vydání Světového atlasu desertifikace byl použit přístup spočívající v popisu faktorů vedoucích k degradaci půdy a desertifikaci a jejich dopadů, namísto statické mapy desertifikace, jež je dynamickým a složitým procesem.

37.

První odrážka: Podnětem k shromažďování harmonizovaných údajů na úrovni EU (údaje z průzkumu LUCAS, programů CORINE a Copernicus) byl nedostatek srovnatelných údajů za všechny členské státy. Některé členské státy mají velmi dobrý a podrobný systém monitorování půdy, některé však pravidelně shromažďované údaje o půdě nemají.

38. Kvůli stažení směrnice nebyly řešeny technické aspekty jejího dalšího provádění. Komise však podpořila výzkumné projekty, které přispěly k zlepšení metodiky posuzování desertifikace a degradace půdy.

Komise nyní předpokládá, že opatření ke koordinaci a podpoře navrhne pro příští rámcový program pro výzkum Horizont Evropa. Cílem by bylo posoudit a konsolidovat stávající důkazní základnu (nástroje, opatření, monitorovací systémy, mapování), propojit všechny zúčastněné subjekty v této oblasti, diskutovat a navrhnout nákladově efektivní opatření pro obnovu a strategie prevence a začlenit tyto akce a doporučená opatření do činností v rámci úmluv UNCCD, tedy do dokončení národních akčních plánů pro boj proti desertifikaci, podpořit opatření EU pro neutralitu z hlediska degradace půdy a prosazovat strategii týkající se desertifikace a degradace půdy na úrovni EU.

39. Aby Komise mohla provádět plně jednotné posouzení desertifikace a degradace půdy v celé EU, potřebuje dohodu členských států na společné metodice sestavování dostupných ukazatelů.

40. Komise shromažďuje příslušné údaje pro monitorování desertifikace, např. ukazatele krajinného pokryvu / využívání půdy, půdní vlhkosti, vegetace/biomasy získané ze satelitních dat (Copernicus), tak údaje o půdě shromážděné prostřednictvím průzkumu LUCAS a národních programů. Tyto údaje jsou již zahrnuty do ukazatelů na úrovni EU (agro-environmentální ukazatele, ukazatele cílů udržitelného rozvoje atd.). Komise v roce 2018 zveřejnila Světový atlas desertifikace na základě údajů shromážděných na unijní i celosvětové úrovni.

43. Přestože chybí integrované právní předpisy EU týkající se půdy, mohou členské státy k dosažení svých vlastních cílů v této oblasti využít dostupné nástroje financování z EU (uvedené v této zprávě EÚD).

44. Při stahování svého návrhu rámcové směrnice o půdě Evropská komise uvedla, že „chce nadále chránit půdu a prověřit způsoby, jak tohoto cíle nejlépe dosáhnout. Jakoukoli další iniciativu v tomto ohledu však bude muset zvážit až příští sbor komisařů“<sup>10</sup>.

45. Cílem tematické strategie EU pro ochranu půdy je řešit otázku ochrany půdy včetně desertifikace a dalších forem degradace. Avšak vzhledem k tomu, že chybí právní předpisy EU týkající se půdy, je problematika ochrany a degradace půdy rozptýlena v různých nástrojích, jako je SZP, strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, ale i v dalších environmentálních politikách

---

<sup>9</sup> Zdroj: Kontextový ukazatel SZP 19 – plocha využívaná k ekologické produkci: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf)

<sup>10</sup> Úř. věst. C 153 ze dne 21. května 2014 a oprava v Úř. věst. C 163 ze dne 28. května 2014.

(týkajících se vody, odpadu, kvality ovzduší, biologické rozmanitosti, směrnice o průmyslových emisích, směrnice o odpovědnosti za životní prostředí atd.).

46. Komise se domnívá, že přímé platby jako takové nejsou omezujícím faktorem při řešení desertifikace (viz bod 46 první odrážka odpovědi Komise).

První odrážka: Podle závěrů agentury EEA je 90 % přímých plateb odděleno od produkce, to znamená, že neobsahují žádnou pobídku k produkci (a tedy ani pobídky k intenzifikaci produkce) a lze je vyplatit pouze za pouhé udržování zemědělské půdy ve stavu vhodném k pastvě a pěstování. Členské státy musí stanovit minimální činnosti, které mají být za účelem údržby půdy prováděny. Z důvodů ochrany životního prostředí mohou být v některých oblastech takové činnosti prováděny každé dva roky.

Naznačovat, že přímé platby jako takové mohou způsobit intenzifikaci zemědělství a přispívat k některým faktorům souvisejícím s desertifikací půdy, znamená ignorovat veškeré přínosy oddělených přímých plateb (včetně zavedených ochranných opatření s požadavky podmíněnosti a „povinnostmi ekologizace“).

Druhá odrážka: Podmíněnost vytváří vazbu mezi platbami SZP, které obdrží zemědělec, a dodržováním určitých pravidel ochrany životního prostředí, zejména ochrany půdy. Pokud jde o měření účinnosti podmíněnosti, Komise přijala doporučení EÚD ze zvláštní zprávy č. 26/2016 a v rámci posouzení dopadů SZP po roce 2020 zkoumala, jak lépe posuzovat výkonnost podmíněnosti, a to zejména na základě dalšího rozvoje jejího souboru ukazatelů v kontextu návrhu budoucí SZP.

Třetí odrážka: Cílem ekologických přímých plateb („na ekologizaci“) je odměňovat poskytování veřejných statků ze strany zemědělců, zejména pokud jde o ochranu půdy. Velká část využívané zemědělské půdy, na kterou se vztahují požadavky ekologizace (plocha využívaná v ekologickém zájmu, ochrana trvalých travních porostů a diverzifikace plodin), upozorňuje na potenciál ekologizace pro široké řešení uvedené problematiky. Jakkoli je pravda, že v zájmu zjednodušení řízení režimu jsou někteří zemědělci od požadavků osvobozeni, plocha dotčená požadavky na ekologizaci zůstává významná i v zemích, kde jsou výjimky častější.

Čtvrtá odrážka: Programování rozvoje venkova může pomoci zajistit soudržnost opatření týkajících se obhospodařování půdy a hospodaření s pozemky. Stanovením vlastních strategií rozvoje venkova založených na celkových prioritách a cílech EU a určením svých specifických potřeb a cílů mohou členské státy zavést integrovaný přístup při řešení vymezeného problému/potřeby, například kvality půdy a obhospodařování půdy.

### **Rámeček 3 – Příklady neúčinných opatření proti desertifikaci**

Druhý nečíslovaný odstavec: Platby navrhované Rumunskem musí být vypočteny na základě ušlých příjmů a dodatečných nákladů v důsledku uskutečněných závazků, zvýšených o případné transakční náklady. Pokud operace nedosáhne předpokládaného využití, řídicí orgány mohou navrhnout změnu obsahu požadavků a souvisejícího bonusu.

47. Jeden z navrhovaných specifických cílů návrhu Komise týkajícího se SZP po roce 2020 výslovně zahrnuje péči o půdu. Návrh členskými státem umožňuje využívat k řešení tohoto cíle celou škálu druhů intervencí v rámci prvního a druhého pilíře SZP. Kromě toho navrhovaný systém „podmíněnosti“ zahrnuje různé normy týkající se ochrany a kvality půdy. Návrh stanoví nejen ukazatele výsledků, ale také možné ukazatele dopadů<sup>11</sup> v oblasti ochrany půdy.

---

<sup>11</sup> Navrhované ukazatele dopadu zahrnují: „snižování eroze půdy“ (I.13) „podporu ukládání uhlíku“ (I.11). Druhý uvedený ukazatel je formálně přidělen specifickému cíli týkajícímu se změny klimatu, a nikoli specifickému cíli týkajícímu se řízení přírodních zdrojů, přesto však je z hlediska ochrany a kvality půdy velmi významný.

49. Jednou z priorit strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu je podpora opatření členských států, zejména pak povzbuzování a podpora přípravy národních strategií a plánů pro přizpůsobení.

Členské státy jsou hlavními činiteli přípravy a provádění svých strategií a plánů pro přizpůsobení. K dosažení svých cílů v této oblasti mohou využívat dostupné nástroje financování z EU (např. LIFE, H2020, SZP, EFRR atd.). Členské státy dále musí podávat „[...] informace o svých vnitrostátních plánech a strategiích v oblasti přizpůsobování se změně klimatu, uvádějící prováděná nebo plánovaná opatření s cílem usnadnit přizpůsobení se změně klimatu. [...]“ podle článku 15 nařízení o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů<sup>12</sup>, které má být brzy nahrazeno nařízením o správě energetické unie<sup>13</sup>.

51. Jakkoli byly některé projekty zavlažování v období 2007–2013 spolufinancovány, zavlažování (které náleží do oblasti působnosti EZFRV) v období 2014–2020 není pro EFRR a Fond soudržnosti prioritou. Naopak politika soudržnosti financuje širokou škálu opatření pro přizpůsobení se změně klimatu, včetně přehrad, ale i projekty ekologické infrastruktury, například opětovné zalesňování.

52. Výzkumné projekty financované z rámcových programů EU probíhaly v roce 2018, a proto je před jakýmkoli dalším krokem zapotřebí důkladná analýza jejich výsledků (viz odpověď Komise k bodu 38).

V rámci programu Horizont 2020 Komise spolupracuje s členskými státy na vytvoření evropského společného programu obhospodařování zemědělské půdy. Tento evropský společný program umožní členským státům a Evropské komisi zhodnotit předchozí projekty a přejít od laboratorního výzkumu k rozsáhlému testování a praxi. Zájem členských států a přidružených zemí je významný. Tato velká finanční investice (40 milionů EUR z rozpočtu Evropské unie a 40 milionů EUR z jednotlivých zemí) by měla reagovat na potřeby politiky a poskytovat příležitosti k práci na tématech, která by měla být řešena na vnitrostátní úrovni, jako je například desertifikace.

54. Souhrnné nařízení (nařízení (EU) 2017/2393, kterým se mění článek 23 nařízení o programu rozvoje venkova) zavedlo změnu opatření v oblasti agrolesnictví, aby byla možná regenerace nebo obnova zemědělsko-lesnických systémů. Existuje konkrétní možnost omezit procesy desertifikace ve středomořských systémech označovaných jako dehesa a montado a zlepšit jejich odolnost.

55. V rámci odborné skupiny pro ochranu půdy Evropská komise zadala studii zaměřenou na mapování stávajících politik EU a členských států týkajících se půdy a mezer v analýzách, která byla zveřejněna v roce 2017, „*Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*“ (Aktualizovaná inventura a posouzení nástrojů politiky na ochranu půdy v členských státech EU)<sup>14</sup>.

59. Viz odpověď Komise k bodu 22.

63. Počínaje programovým obdobím 2014–2020 stanoví EZFRV podmínky, které musí projekty zavlažování splňovat, aby získaly financování. Tyto podmínky spočívají v zajištění udržitelnosti projektů a souvisejících investic. Podle těchto podmínek lze podpořit pouze ty projekty v oblasti zavlažování, jež se týkají oblastí, pro niž jsou oznámeny plány povodí, které vedou k úspoře vody a u nichž environmentální analýza ukazuje, že nedojde k významnému negativnímu dopadu na životní prostředí.

---

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0525&from=CS>

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil\\_inventory\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf)

64. Je třeba připomenout, že v případě projektů zalesňování a zakládání lesů jsou členské státy povinny zajistit, aby při výběru druhů, odrůd a původu stromů zohledňovaly potřebu odolnosti vůči změně klimatu, jakož i hydrologické podmínky.

65. Strategie rozvoje venkova členských států, které jsou založeny na analýze SWOT, musí obsahovat odůvodnění pro přiděl finančních zdrojů na navrhovaná opatření. Tento přístup k návrhu programu rozvoje venkova předpokládá nutnost provést analýzu nákladů a přínosů na úrovni programu a na úrovni opatření u zjištěných potřeb, úkolů a cílů.

Investičním projektům podporovaným z EZFRV, které mohou mít negativní dopad na životní prostředí, musí předcházet posuzování vlivů na životní prostředí. Navíc je u projektů v oblasti zavlažování, které jsou zaměřeny na rozšíření zavlažované plochy, vyžadována analýza dopadů na životní prostředí, která nevykazuje žádné významné negativní účinky. Tyto analýzy by měly zabránit nutnosti opravných opatření.

66. Politika rozvoje venkova na období 2014–2020 stanoví konkrétní prioritní oblast týkající se zlepšování hospodaření s půdou v zemědělství a lesnictví a/nebo předcházení erozi půdy (oblast 4C). Členské státy, které v programech rozvoje venkova na období 2014–2020 naplánovaly projekty, jež se mají zabývat uvedenou prioritní oblastí, tyto projekty posuzují podle Společného systému pro monitorování a hodnocení.

69. Vedle aspektů, které uvedl Účetní dvůr, má degradace půdy také přeshraniční aspekty v důsledku nepřímého využívání půdy. Ztráta místní kapacity znamená, že služba (produkce potravin, zmírňování změny klimatu), kterou půda zajišťovala, musí být nahrazena využitím půdy na jiném místě, často v jiných zemích. Jasným příkladem je dovoz potravin, krmiv a vláken z jiných zemí, založený na půdních zdrojích produkující země.

70. Komise každoročně předkládá zprávy o pokroku provádění cílů udržitelného rozvoje na úrovni EU, a to včetně posouzení degradace půdy (zábor půdy a eroze půdy). Členské státy také podávají o pokroku při provádění cílů udržitelného rozvoje na vnitrostátní úrovni individuální zprávy.

Jakkoli členské státy formálně nepověřily Komisi koordinací procesu rozvoje společného přístupu k neutralitě z hlediska degradace půdy a vypracováním společných ukazatelů, Komise se ujala iniciativy započít alespoň určité neformální výměny s členskými státy a chystá se zahájit studii, která by ji v této oblasti podpořila.

71. Vypracování pokynů a shromažďování osvědčených postupů pro řešení otázky neutrality z hlediska degradace půdy bude součástí již zmíněného projektu, který má Komise zahájit v roce 2018.

## **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

73. Komise uznává, že riziko desertifikace a degradace půdy by mohlo být řešeno lépe. Tato otázka byla součástí cíle návrhu rámcové směrnice o půdě SFD, který se Komise rozhodla stáhnout, neboť po dobu osmi let nebylo v Radě dosaženo kvalifikované většiny. Vzhledem k tomu, že neexistují právní předpisy EU o ochraně půdy a opatření týkající se předcházení degradace půdy a obnovy degradované půdy, odpovědnost za zavedení vhodných opatření na vnitrostátní úrovni nesou členské státy. Projekt týkající se provádění cílů udržitelného rozvoje souvisejících s krajinou a půdou v EU poskytne aktualizovaný přehled opatření a akcí prováděných na úrovni členských států.

74. Komise a členské státy shromažďují údaje významné pro monitorování desertifikace i degradace půdy, které jsou již zahrnuty do ukazatelů na úrovni EU (cíle udržitelného rozvoje, agro-environmentální ukazatele) a v monitorovacích systémech EU pro sucho a stav plodin. Tato data byla navíc zahrnuta do třetího vydání Světového atlasu desertifikace zveřejněného v roce 2018, který nabízí komplexní posouzení desertifikace a degradace půdy na celosvětové úrovni.

## **Doporučení 1 – Pochopení problematiky degradace a desertifikace v EU**

Komise toto doporučení přijímá.

Komise hodlá v letech 2018 a 2019 zahájit opatření, jež budou na doporučení reagovat:

a) zlepšení ukazatelů je součástí práce Komise týkající se agro-environmentálních ukazatelů a ukazatelů cílů udržitelného rozvoje. V této souvislosti budou v rámci studie Komise, která má být spuštěna v oblasti provádění cílů udržitelného rozvoje v oblasti půdy a krajiny na úrovni EU, zahájeny diskuse a práce týkající se stanovení specifické metodiky pro posuzování desertifikace a degradace půdy v EU. Přijetí této metodiky však bude podléhat rozhodnutí členských států;

b) aniž je dotčena jakákoli dohoda členských států na navrhované metodice, mohla by Komise s výhradou dostupnosti přiměřených zdrojů zvážit práci na specifickém posouzení desertifikace a degradace půdy na úrovni EU a prezentaci údajů interaktivnějším a pro uživatele vstřícnějším způsobem na základě stávajících dat a přístupu vyvinutého pro Světový atlas desertifikace za rok 2018.

76. Komise připomíná, že cílem tematické strategie EU pro ochranu půdy je řešit otázku ochrany půdy včetně desertifikace a dalších forem degradace. Avšak vzhledem k tomu, že chybí právní předpisy EU týkající se půdy (po stažení návrhu rámcové směrnice o půdě kvůli nedosažení kvalifikované většiny v Radě), je problematika ochrany půdy (včetně desertifikace) a degradace půdy řešena na úrovni EU jen zčásti prostřednictvím různých nástrojů (SZP, strategie EU pro přizpůsobování se změně klimatu, regionální a ostatní environmentální politiky, výzkum).

## **Doporučení 2 – Posouzení potřeby posílit právní rámec EU týkající se půdy**

Komise toto doporučení přijímá.

V souladu se svým soustavným úsilím v oblasti ochrany půdy a posouzení možností, jak této ochrany dosáhnout co nejlépe, Komise při stažení návrhu rámcové směrnice o půdě zřídila „odbornou skupinu pro ochranu půdy, která má jednat o možných způsobech řešení problémů v oblasti kvality půdy s využitím cíleného a přiměřeného přístupu na základě rizik v mezích závazného právního rámce“. Tyto úvahy nebudou omezeny jen na nutnost rozšíření právního rámce EU týkajícího se půdy, jejich cílem bude i nalézt nejvhodnější opatření k boji proti desertifikaci a degradaci půdy v EU.

Činnost odborné skupiny pro půdu pokračuje a výsledky této práce Komise včas posoudí.

77. Fond rozvoje venkova stanoví podmínky způsobilosti, které musí projekty a investice splňovat, a jejich součástí jsou i podmínky, které mají zajistit udržitelnou povahu projektů. Ačkoli na úrovni projektu nemusí být požadovány specifické analýzy nákladů a přínosů, při navrhování finančních přidělů pro konkrétní opatření, potřeby a cíle členské státy provádějí environmentální a ekonomické analýzy. Viz též odpověď Komise k bodu 63.

78. Posouzení pokroku při plnění závazku týkajícího se neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030 bude součástí projektu, který Komise hodlá zahájit (studie o pokroku při provádění cílů udržitelného rozvoje v oblasti půdy a krajiny na úrovni EU se zvláštním důrazem na cíl týkající se neutrality z hlediska degradace půdy). Tento projekt bude také analyzovat přístupy na úrovni členských států a možné sbližování na úrovni EU.

## **Doporučení 3 – Dosažení neutrality z hlediska degradace půdy v EU do roku 2030**

a) Komise toto doporučení přijímá.

Komise očekává, že studie, která má být zahájena, částečně přispěje k definování opatření na úrovni EU a členských států, která do roku 2030 zajistí neutralitu z hlediska degradace půdy.

Bude však zapotřebí další práce a další diskuse s členskými státy, ostatními orgány EU a se zúčastněnými subjekty. Tato diskuse rovněž zohlední skutečnost, že členské státy jsou odpovědné za plnění svých vlastních závazků týkajících se cílů udržitelného rozvoje.

Je také třeba zmínit, že řešení desertifikace jako takové není primárním cílem mnoha politik EU, například politiky soudržnosti, a tudíž u takových politik neexistuje žádný právní základ pro takto podrobné požadavky na podávání zpráv.

b) Komise toto doporučení přijímá.

Komise hodlá poskytnout členským státům pokyny a umožnit šíření osvědčených postupů. Opatření za tímto účelem podpoří výše zmíněná studie, která má být zahájena a měla by skončit do poloviny roku 2020.

c) Komise toto doporučení přijímá.

Je však třeba poznamenat, že pouze třináct členských států EU prohlásilo, že jsou zasaženy desertifikací podle UNCCD, a jsou proto povinny připravit národní akční plány týkající se desertifikace.

Kromě toho je program stanovení cílů v oblasti neutrality z hlediska degradace půdy v rámci UNCCD dobrovolný a dosud se do tohoto procesu zapojil pouze jeden členský stát (Itálie). Další členské státy by se mohly rozhodnout, že vytvoří vnitrostátní akční plány pro dosažení neutrality z hlediska degradace půdy do roku 2030, a za tímto účelem mohou požádat o podporu ze strany Komise a/nebo z programu UNCCD pro stanovení neutrality z hlediska degradace půdy. Je proto obtížné předvídat, kolik členských států bude ochotno tak učinit a kdy tento proces začne a skončí.

<b>Činnost</b>	<b>Datum</b>
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	15.11.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	27.9.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	14.11.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	13.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1502-2 1977-5628 doi:10.2865/283539 QJ-AB-18-031-CS-N

HTML ISBN 978-92-847-1510-7 1977-5628 doi:10.2865/933041 QJ-AB-18-031-CS-Q

Desertifikace je formou degradace půdy v suchých oblastech. Představuje pro EU rostoucí hrozbu. Do popředí pozornosti se tento problém znovu dostal po dlouhém období vysokých teplot a nízkých srážek v létě roku 2018. Ze scénářů klimatického vývoje vyplývá čím dál větší zranitelnost EU vůči desertifikaci během tohoto století, doprovázená zvýšením teplot, častějším výskytem sucha a menším množstvím srážek v jižních částech Evropy. Nejcitelněji se tyto dopady projeví v Portugalsku, Španělsku, Itálii, Řecku, Bulharsku a Rumunsku. Podle našich zjištění se riziko desertifikace v EU účinně a efektivně neřeší. Desertifikace a degradace půdy představují rostoucí hrozby, ale opatření boje proti desertifikaci postrádají ucelenost. EU nemá společnou vizi, jak dosáhnout do roku 2030 neutrality z hlediska degradace půdy. Komisi doporučujeme, aby se zaměřila na lepší pochopení problematiky degradace a desertifikace v EU, posoudila potřebu rozšířit právní rámec EU o půdě a zintenzivnila úsilí o splnění závazku EU a členských států dosáhnout neutrality z hlediska degradace půdy v EU do roku 2030.



EVROPSKÝ  
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Lucemburk  
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: [eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetová stránka: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.