HR 2018.

BR. 33

Tematsko izvješće

Borba protiv dezertifikacije u EU u: sve veća prijetnja u pogledu koje je potrebno djelovati odlučnije

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)

EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

REVIZORSKI TIM

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Nikolaos Milionis i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Reviziju je predvodio član Suda Phil Wynn Owen. Pri izradi izvješća potporu su mu pružali djelatnici njegova ureda Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan i Victoria Gilson, glavni rukovoditelj Colm Friel, voditeljica radnog zadatka Ramona Bortnowschi, zamjenik voditeljice radnog zadatka Jan Huth te revizori Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing, i Raluca-Elena Sandu. Jezičnu podršku pružao je Richard Moore. Tajničke poslove obavljala je Rachel O'Doherty.

Slijeva nadesno: Olivier Prigent, Phil Wynn Owen, Marcos Homrich Hickmann, Katharina Bryan, Antonio Caruda Ruiz, Jan Huth, Ramona Bortnowschi, Colm Friel, Victoria Gilson, Gareth Roberts, Ernesto Roessing, Richard Moore.

SADRŽAJ

	Odlomak
Pokrate	
Sažetak	I. – VIII.
Uvod	1. – 24.
Dezertifikacija u EU-u – sve veća prijetnja prouzročena klimatskim promjenama i ljudskim aktivnostima	1. – 7.
Scenariji klimatskih promjena potvrđuju povećanu izloženost EU-a dezertifikaciji	8. – 10.
Okvir UN-a za borbu protiv dezertifikacije	11. – 14.
Borba protiv dezertifikacije u EU-u	15. – 24.
Opseg revizije i revizijski pristup	25. – 27.
Opažanja	28. – 71.
Komisija i države članice prikupljaju podatke koji su relevantni za dezertifikaciju, no Komisija ih ne upotrebljava na odgovarajući način	28. – 40.
Komisija i države članice prikupljaju podatke povezane s dezertifikacijom	29. – 37.
Ne postoji dogovorena metodologija za procjenu dezertifikacije i degradacije zemljišta unutar EU-a	38. – 40.
EU poduzima korake za borbu protiv dezertifikacije, ali oni su usklađeni tek u ograničenoj mjeri	41. – 56.
Na razini EU-a ne postoji posebno zakonodavstvo o dezertifikaciji i tlu	43. – 44.
Strategije, politike i programi potrošnje EU-a doprinose borbi protiv dezertifikacije, ali nisu posebno usmjereni na nju	45. – 56.
Projekti povezani s dezertifikacijom koje financira EU mogu imati pozitivan učinak, no ne postoje relevantne informacije o njihovoj uspješnosti u pogledu dezertifikacije	57. – 66.
Projekti EU-a mogu imati pozitivan učinak na borbu protiv dezertifikacije	60.

Međutim, postoje razlozi za zabrinutost u pogledu dugoročne održivosti projekata 61. – 64.

Ograničena primjena i opseg analize troškova i koristi 65.

Tijela država članica nisu procjenjivala uspješnost projekata u pogledu dezertifikacije i degradacije tla 66.

Komisija nije procijenila napredak u pogledu ispunjenja obveze postizanja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine 67. – 71.

Zaključci i preporuke 72. – 78.

Prilog I. – Zemljovidi područja kojima prijeti rizik od dezertifikacije u odabranim državama članicama

Prilog II. – Dodatni podatci povezani s dezertifikacijom koje prati Komisija

Prilog III. – Sažeti pregled projekata relevantnih za dezertifikaciju obuhvaćenih revizijskim posjetima

Odgovori Komisije

POKRATE

CORINE	program koordinacije informacija o okolišu
EEA	Europska agencija za okoliš
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
FSEU	Fond solidarnosti Europske unije
GU AGRI	Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj
GU CLIMA	Glavna uprava Europske komisije za klimatsku politiku
GU ENV	Glavna uprava Europske komisije za okoliš
GU ESTAT	Glavna uprava Europske komisije za statistiku
GU JRC	Zajednički istraživački centar Europske komisije
GU RTD	Glavna uprava Europske komisije za istraživanje i inovacije
IPCC	Međuvladin panel o klimatskim promjenama
LUCAS	okvirno statističko istraživanje o uporabi/pokrovu zemljišta
NAP	nacionalni program djelovanja za suzbijanje dezertifikacije u skladu s okvirom UNCCD-a
PRR	program ruralnog razvoja
RCP	reprezentativna putanja koncentracije (engl. *representative concentration pathway*)
UNCCD	Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije
ZPP	zajednička poljoprivredna politika

SAŽETAK

I. Dezertifikacija, oblik degradacije zemljišta u sušnim područjima, sve je veća prijetnja u EU-u koja znatno utječe na korištenje zemljišta. Taj se pojam obično upotrebljava za opis ljudskih postupaka i klimatskih procesa koji dovode do problema koji nepovoljno utječu na sušna područja, kao što su smanjena proizvodnja hrane, neplodnost tla, smanjenje prirodne otpornosti zemljišta i smanjenje kvalitete vode. Predviđanja u pogledu klimatskih promjena u Europi upućuju na sve veći rizik od dezertifikacije. Vruće polupustinje već postoje u južnoj Europi, gdje se klima mijenja iz umjerene u suhu. Ta se pojava širi prema sjeveru. Dugo razdoblje visokih temperatura i mala količina padalina u Europi u ljeto 2018. podsjetili su nas na hitnu potrebu rješavanja tog problema.

II. Sud je ispitao otklanja li se rizik od dezertifikacije u EU-u na djelotvoran i učinkovit način. Sud je procijenio je li Komisija odgovarajuće upotrijebila raspoložive podatke i je li EU poduzeo korake za borbu protiv dezertifikacije na usklađen način. Sud je proveo reviziju projekata u vezi s dezertifikacijom u EU-u i ispitao je li vjerojatno da će EU ispuniti obvezu u skladu s kojom bi se do 2030. godine trebala postići neutralnost degradacije zemljišta, pri čemu bi količina i kvaliteta zemljišnih resursa trebale ostati nepromijenjene ili se povećati.

III. Sud zaključuje da, iako su dezertifikacija i degradacija zemljišta prijetnje koje su već prisutne u EU-u i koje postaju sve veće, Komisija nema jasnu sliku o tim izazovima, a koraci koji se poduzimaju u borbi protiv dezertifikacije nisu dovoljno usklađeni. Komisija nije procijenila napredak u pogledu ispunjenja obveze postizanja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine.

IV. Iako Komisija i države članice prikupljaju podatke o raznim čimbenicima koji utječu na dezertifikaciju i degradaciju zemljišta, Komisija ne analizira te podatke u svrhu izrade pouzdane procjene dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u.

V. Na razini EU-a ne postoji strategija o dezertifikaciji i degradaciji zemljišta. Umjesto toga, postoji cijeli niz strategija, akcijskih planova i programa potrošnje, kao što su zajednička poljoprivredna politika, strategija EU-a za šume i strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, koji su relevantni za borbu protiv dezertifikacije, ali nisu usmjereni na nju.

VI. Projekti EU-a povezani s dezertifikacijom obuhvaćeni su različitim područjima politika EU-a, prije svega ruralnim razvojem, ali i politikama u području okoliša i klime, istraživanja ili regionalnom politikom. Ti projekti mogu imati pozitivan učinak na borbu protiv dezertifikacije, no postoje određeni razlozi za zabrinutost u pogledu njihove dugoročne održivosti.

VII. EU i države članice obvezali su se 2015. na postizanje neutralnosti degradacije zemljišta u EU-u do 2030. godine. Međutim, nije provedena cjelovita procjena degradacije zemljišta na razini EU-a te nije dogovorena metodologija za provedbu takve procjene. Između država članica ne postoji koordinacija, a Komisija nije pružila praktične smjernice o toj temi. U EU-u još ne postoji jasna zajednička vizija o tome kako će se do 2030. postići neutralnost degradacije zemljišta.

VIII. Na temelju prethodno navedenoga, Sud iznosi preporuke Komisiji u svrhu boljeg razumijevanja degradacije zemljišta i dezertifikacije u EU-u, procjenjivanja potrebe za unaprjeđenjem pravnog okvira EU-a za tlo te povećanja napora koji se ulažu u ispunjavanje obveze EU-a i država članica u pogledu postizanja neutralnosti degradacije zemljišta u EU-u do 2030. godine.

UVOD

Dezertifikacija u EU-u – sve veća prijetnja prouzročena klimatskim promjenama i ljudskim aktivnostima

1. Dezertifikacija sve više pogađa Europu. Rizik od dezertifikacije najozbiljniji je u južnom Portugalu, u dijelovima Španjolske i južne Italije, u jugoistočnoj Grčkoj, na Malti i Cipru te u područjima Bugarske i Rumunjske uz Crno more. Studije pokazuju da su ta području često pogođena erozijom tla, salinizacijom, gubitkom organskog ugljika iz tla, gubitkom biološke raznolikosti tla i klizanjem tla[1]. Dugo razdoblje visokih temperatura i mala količina padalina u Europi u ljeto 2018. podsjetili su nas na hitnu potrebu rješavanja tog problema.

2. Dezertifikacija je oblik degradacije zemljišta u sušnim područjima. Taj se pojam upotrebljava za opis ljudskih postupaka i klimatskih procesa koji dovode do problema koji nepovoljno utječu na sušna područja, kao što su smanjena proizvodnja hrane, neplodnost tla, smanjenje prirodne otpornosti zemljišta i smanjenje kvalitete vode (vidi ***okvir 1.***).

Okvir 1. – Ključni pojmovi

Dezertifikacija se definira kao „degradacija zemljišta u aridnim, semiaridnim i suhim subhumidnim područjima kao posljedica različitih činitelja, uključujući promjene klime i ljudske aktivnosti"[2]. Dezertifikacija može izazvati siromaštvo, zdravstvene probleme zbog prašine koju nosi vjetar i smanjenje biološke raznolikosti. Također može imati demografske i gospodarske posljedice jer ljudi mogu biti prisiljeni na iseljavanje iz pogođenih područja. Dezertifikacija se ne odnosi na uvjete u područjima koja tradicionalno nazivamo „pustinjama" nego na sušna područja.

Degradacija zemljišta označava umanjenje ili gubitak biološke ili ekonomske produktivnosti[3]. To je pojava uslijed koje plodno zemljište postaje manje produktivno. Uglavnom je posljedica ljudske aktivnosti. Osim produktivnosti, za procjenu degradacije zemljišta mogu se upotrebljavati i drugi čimbenici, kao što su pokrov zemljišta, erozija tla ili organski ugljik u tlu. U drugim definicijama

---

[1] Montanarella, L., Toth, G., JRC, „Desertification in Europe" (Dezertifikacija u Europi), 2008.

[2] Vidi Konvenciju Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije u zemljama pogođenim jakim sušama i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi (UNCCD) iz 1994., članak 1.

[3] Ibid.

degradacije zemljišta naglasak se stavlja na gubitak biološke raznolikosti i usluga ekosustava[4]. Povezani koncept neutralnosti degradacije zemljišta definira se u okviru UNCCD-a kao „stanje u kojemu unutar određenih vremenskih ili prostornih okvira i ekosustava količina i kvaliteta zemljišnih resursa potrebnih za potporu funkcijama i uslugama ekosustava i poboljšavanje sigurnosti hrane ostaju nepromijenjene ili se povećavaju".

Sušna područja ili aridna, semiaridna i suha subhumidna područja ona su područja u kojima omjer godišnje količine padalina u odnosu na potencijalnu evaporaciju i transpiraciju biljaka, odnosno indeks aridnosti, iznosi između 0,05:1 i 0,65:1[5]. U takvim su područjima suše česta pojava.

Suša je pojava koja se javlja kada je količina oborina znatno niža od uobičajeno zabilježenih razina, uzrokujući ozbiljne hidrološke poremećaje koji štetno utječu na proizvodne sustave zemljišnih dobara[6]. Suša i dezertifikacija blisko su povezane pojave, no suša je periodičan događaj kratkog ili srednje dugog trajanja, dok je dezertifikacija dugotrajna pojava. Ako traje mjesecima ili godinama, suša može nepovoljno utjecati na velika područja i imati ozbiljne učinke na okoliš, društvo i gospodarstvo. Iako suše nisu nova pojava, klimatske promjene i ljudske aktivnosti koje nisu prilagođene lokalnoj klimi povećavaju njihovu učestalost i pogoršavaju njihove učinke.

Aridnost je klimatska pojava čija je značajka nestašica vode[7]. Riječ je o prirodnoj pojavi koja se mjeri usporedbom dugoročne prosječne opskrbe vodom (oborine) i dugoročne prosječne potrebe za vodom (evaporacija i transpiracija biljaka).

Pustinje su izrazito sušna, neplodna područja u kojima su životni uvjeti zbog male količine oborina nepogodni za život biljaka i životinja.

3. Dezertifikacija je posljedica ljudskih aktivnosti i klimatskih promjena.

---

[4] Vidi npr. izvješće Međuvladine znanstveno-političke platforme o bioraznolikosti i uslugama ekosustava „Assessment Report on Land Degradation and Restoration" (Izvješće o procjeni degradacije i obnove zemljišta).

[5] Vidi Konvenciju Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije u zemljama pogođenim jakim sušama i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi (UNCCD) iz 1994., članak 1.

[6] Ibid.

[7] *World Atlas of Desertification* (Svjetski atlas dezertifikacije), JRC, 2018.

– **Ljudske aktivnosti**. Prekomjernom ili neučinkovitom uporabom vode, npr. lošim tehnikama navodnjavanja, smanjuju se ukupne zalihe vode u određenom području, što može dovesti do nestanka vegetacije i u konačnici do dezertifikacije. Prekomjerna ispaša i krčenje šuma[8] mogu dovesti do dezertifikacije jer se tim postupcima uklanja ili oštećuje vegetacija koja štiti zemljište i održava njegovu vlažnost i plodnost. Studije su pokazale da napuštanje zemljišta može biti čimbenik koji povećava rizik od degradacije i dezertifikacije zemljišta[9]. Međutim, nedostatak ljudske aktivnosti može biti i pogodan, na primjer u vidu oporavka tla, povećane biološke raznolikosti ili aktivnog pošumljavanja[10].

– **Klimatske promjene**. Porast prosječnih temperatura te sve učestalije i intenzivnije suše i ostale teške vremenske nepogode uzrokovane klimatskim promjenama (vidi ***odlomak 9.***) vode do sve veće degradacije sušnih područja (te stoga i dezertifikacije). Kada je zemljište izuzetno suho, ranjivije je na eroziju, uključujući tijekom bujičnih poplava kada površina tla brzo erodira, čime dolazi do daljnje degradacije površine zemljišta[11].

4. S druge strane, dezertifikacija ne samo da može nepovoljno utjecati na klimatske promjene nego i utječe na njih.

---

[8] Prekomjerna ispaša javlja se kada poljoprivrednici imaju previše stoke na malom području ili ako predugo drže stoku na određenom području. Do krčenja šuma često dolazi zbog potrebe za prikupljanjem drva za gorivo ili stvaranja prostora za poljoprivredne djelatnosti ili stambenog prostora.

[9] Vidi Rubio, J. L. i Recatalá, L., „The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects" (Važnost i posljedice dezertifikacije na Sredozemlju, uključujući sigurnosne aspekte), Centar za istraživanja o dezertifikaciji, Valencia, Španjolska, 2006. ili Salvati, L. i Bajocco, S. „Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future" (Osjetljivost zemljišta na dezertifikaciju u Italiji: prošlost, sadašnjost i budućnost), *Applied Geography 31*, 2011.

[10] Rey Benayas, J. M., Martins, A., Nicolau, J. M. i Schulz, J. J., „Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences" (Napuštanje poljoprivrednog zemljišta: pregled uzroka i posljedica), CABI Publishing, 2007.

[11] Vidi tematsko izvješće Suda br. 25/2018 „Direktiva o poplavama: napredak u procjeni rizika, a u području planiranja i provedbe potrebna su poboljšanja".

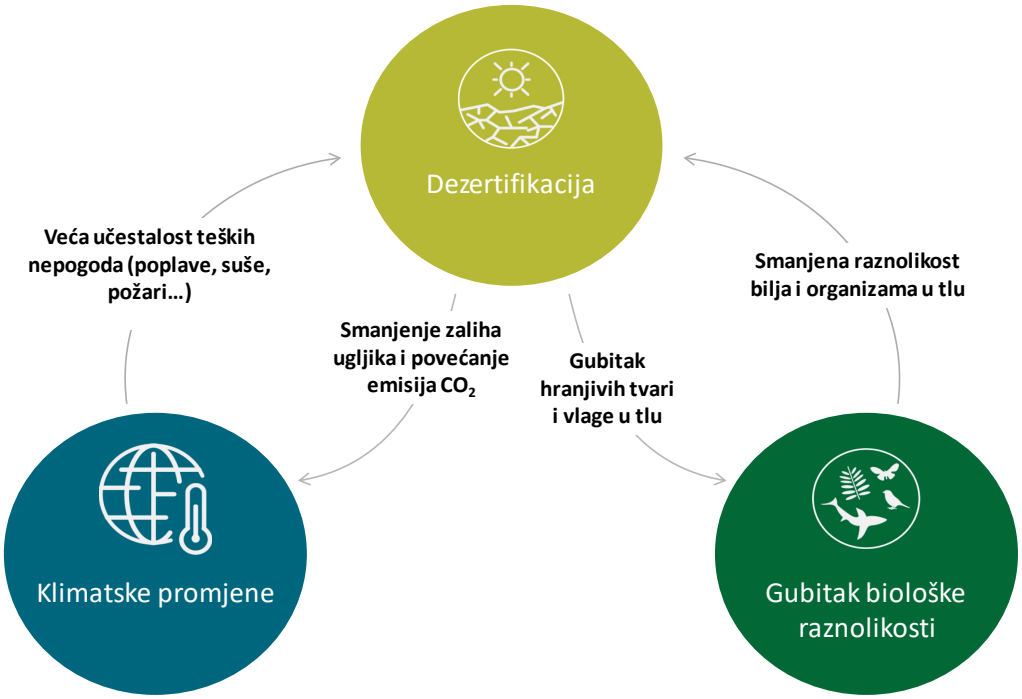
- Degradacijom tla dolazi do ispuštanja stakleničkih plinova u atmosferu, što stvara dodatni rizik od klimatskih promjena i gubitka biološke raznolikosti (vidi ***sliku 1.***). Predviđeno pojačanje intenziteta oluja, divljih požara, degradacije tla i porast broja nametnika upućuju na rizik od gubitka zaliha ugljika njihovim ispuštanjem iz biomase i tla u atmosferu[12].

- Tijekom obnove tla staklenički plinovi postupno se apsorbiraju iz atmosfere, što omogućava rast drveća i vegetacije. Takvo bilje tada može apsorbirati više ugljika. U područjima u kojima je tlo degradirano taj se proces ne može odvijati te se ugljik ne apsorbira iz atmosfere.

---

[12] Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC), „Global Warming of 1.5°C" (Globalno zatopljenje od 1,5 °C), 2018., sjednica IPCC-a u svrhu odobrenja, str. 3. – 72.; Settele, J. i dr., "Terrestrial and Inland Water Systems" (Kopneni sustavi i sustavi unutarnjih voda), *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* (Klimatske promjene 2014.: učinak, prilagodba i osjetljivost, Dio A: globalni i sektorski aspekti. Doprinos II. radne skupine petom izvješću o procjeni koje sastavlja Međuvladin panel o klimatskim promjenama), [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. and White, L. L. (urednici.)]. Cambridge University Press, 2014., str. 271.– 359.; Seidl, R. i dr., „Forest disturbances under climate change" (Poremećaji šuma uzrokovani klimatskim promjenama), *Nature Climate Change, 7*, 2017., str. 395. – 402., 7 doi:10.1038/nclimate3303.

Slika 1. – Odnos između dezertifikacije, gubitka biološke raznolikosti i klimatskih promjena



Izvor: Sud, na temelju publikacije Svjetskog istraživačkog instituta, „Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis" (Ekosustavi i ljudska dobrobit: sažeti pregled dezertifikacije), 2005., str. 17.

5. Europska agencija za okoliš (EEA) provela je 2008. godine studiju[13] o dezertifikaciji u južnoj, središnjoj i istočnoj Europi kojom je obuhvaćeno 1,68 milijuna km^2. Godine 2017. na temelju iste metodologije provedena je dodatna studija radi usporedbe stanja[14]. Istraživanje je pokazalo da se teritorij s velikom ili vrlo velikom izloženošću dezertifikaciji povećao za 177 000 km^2 u manje od deset godina, što je područje čija veličina otprilike odgovara površini Grčke i Slovačke zajedno (vidi ***tablicu 1.***).

---

[13] Studija je obuhvaćala Portugal, Španjolsku, južni dio Francuske, Italiju, Sloveniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Srbiju, Albaniju, Grčku, bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju, Rumunjsku i Bugarsku.

[14] Prăvălie, 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" (Kvantifikacija izloženosti područja u južnoj i središnjoj jugoistočnoj Europi degradaciji zemljišta. Novi rezultati na temelju razrade metodologije DISMED s pomoću novih podataka o klimi), *Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution,* br. 158, 2017.; str. 309. – 320.

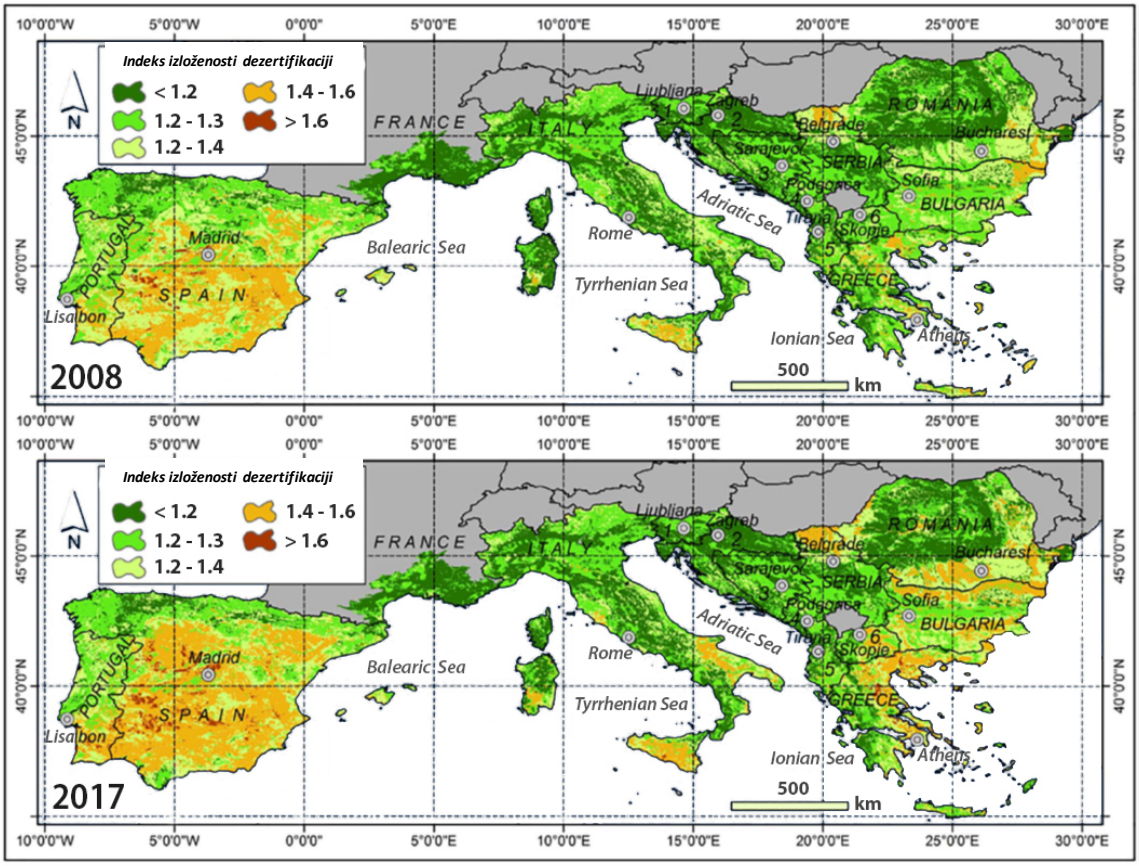
Tablica 1. – Izloženost dezertifikaciji u južnoj, središnjoj i istočnoj Europi 2008. i 2017. godine

	2008.		2017.		Razlika između 2008. i 2017.	
	tisuća km²	%	tisuća km²	%	tisuća km²	%
Vrlo velika	10	1	28	2	+ 18	+ 1,1
Velika	224	13	383	23	+ 159	+ 9,5
Umjerena	419	25	381	23	– 38	– 2,2
Mala	560	33	475	28	– 85	– 5,1
Vrlo mala	467	28	413	24	– 54	– 3,2
UKUPNO	**1 680**	**100**	**1 680**	**100**	**—**	**—**

Izvor: Sud, na temelju studije koju su proveli Prăvălie i dr., 2017.

6. Na ***slici 2.*** prikazano je pogoršanje stanja u južnoj Europi i na Balkanu utvrđeno u okviru navedene studije.

Slika 2. – Indeks izloženosti dezertifikaciji u EU-u[15] za 2008. i 2017. godinu



Izvor: Prăvălie i dr., 2017.

7. Cipar, koji nije obuhvaćen prethodno navedenom studijom, osobito je jako pogođen. U studijama je utvrđeno da je 99 % te zemlje ugroženo dezertifikacijom[16]. ***Prilog I.*** sadržava zemljovide na kojima je prikazana izloženost dezertifikaciji u pet posjećenih država članica (vidi ***odlomak 26.***).

---

[15] Oba zemljovida izrađena su na temelju iste metodologije, no pri izradi zemljovida za 2017. uzet je u obzir dodatan indeks kvalitete klimatskih prilika.

[16] I.A.CO Environmental & Water Consultants, Cipar, 2008.

Scenariji klimatskih promjena potvrđuju povećanu izloženost EU-a dezertifikaciji

8. Predviđanja u pogledu klimatskih promjena u Europi upućuju na sve veći rizik od dezertifikacije[17]. U južnoj Europi, gdje se, kako je utvrđeno u studijama, klima mijenja iz umjerene u suhu, postoje vruće polupustinje[18]. Ta se pojava već širi prema sjeveru. Znanstveni dokazi upućuju na to da je zbog emisija uzrokovanih ljudskim djelovanjem rizik od sušnih godina u sredozemnoj regiji znatno veći[19].

9. Uslijed klimatskih promjena u određenim dijelovima Europe ima sve manje vode, a u studijama je utvrđeno da su suše sve češće[20]. To povećava izloženost dezertifikaciji. Prema modelima klimatskih promjena kojima se koristi Komisija predviđa se da će se do kraja stoljeća temperature u određenim regijama (npr. u Španjolskoj) povećati za više od 2 °C. Predviđa se da će se u istom razdoblju ljetne oborine u južnoj Europi smanjiti za 50 % ili

---

[17] Peto izvješće IPCC-a o procjeni, izvješće III. radne skupne „Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change" (Klimatske promjene 2014.: ublažavanje klimatskih promjena); EEA, „Climate Change Impacts and Vulnerability" (Učinci klimatskih promjena i izloženost), 2016.; Europski revizorski sud, „Panoramski pregled: mjere EU-a u području energije i klimatskih promjena", odlomak 117.

[18] Vidi, npr., Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N., Dosio, A., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?" (Je li Europa ugrožena dezertifikacijom zbog klimatskih promjena?), *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018., EGU2018-9557, Opća skupština Europske unije za geoznanosti.

[19] IPCC, „Global Warming of 1.5°C" (Globalno zatopljenje od 1,5 °C), 2018., sjednica IPCC-a u svrhu odobrenja, str. 3. – 36.; Gudmundsson, L. i Seneviratne, S. I., „Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe" (Antropogene klimatske promjene nepovoljno utječu na rizik od meteoroloških suša u Europi), *Environmental Research Letters*, 11(4), 2016., 044005, doi: 10.1088/1748-46 9326/11/4/044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., i Zhang, X., 2017., „Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources" (Otkriće antropogenih klimatskih promjena u europskim obnovljivim izvorima svježe vode), *Nature Climate Change*, 7, str. 813.

[20] Vidi, npr., Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I. (urednici), „Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less" (Znanost u korist upravljanja rizicima od katastrofe 2017.: znati više i gubiti manje), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2017. i http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

više[21]. Međuvladin panel o klimatskim promjenama (IPCC) u svojem je izvješću iz 2018.[22] s visokom sigurnošću potvrdio da će se uz globalno zatopljenje od 1,5 °C temperature u umjerenom pojasu za izrazito vrućih dana povećati za do otprilike 3 °C, a uz globalno zatopljenje od 2 °C za do 4 °C te da se predviđa povećanje broja vrućih dana u većini kopnenih regija.

10. Modeli kojima se koristi Komisija također pružaju projekcije o riziku od dezertifikacije, za koji se očekuje da će biti posebno velik u Španjolskoj, južnoj Italiji, Portugalu i dijelovima jugoistočne Europe, uključujući Bugarsku, Grčku, Cipar i deltu Dunava u Rumunjskoj (vidi ***sliku 3.***). Druge studije pokazuju da će u slučaju globalnog zatopljenja od 2 °C umjesto 1,5 °C posljedica biti osobito veliko povećanje sušnosti i smanjenja dostupnost vode u južnoj Europi i Sredozemlju[23].

---

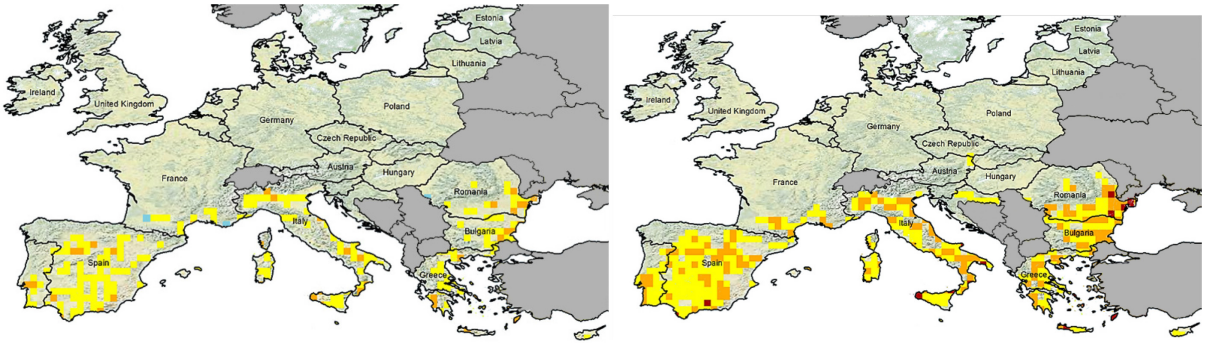
[21] „Climate Impacts in Europe" (Klimatski utjecaji u Europi). Projekt PESETA II JRC-a, 2014. Znanstvena i politička izvješća JRC-a. Izvor podataka: Dosio i Paruolo 2011. i Dosio i dr. 2012.

[22] IPCC, „Global Warming of 1.5°C" (Globalno zatopljenje od 1,5 °C), 2018., Sažetak za donositelje politika, str. 9.

[23] IPCC, „Global Warming of 1.5 °C" (Globalno zatopljenje od 1,5 °C), 2018., sjednica IPCC-a u svrhu odobrenja, str. 3. – 41. i str. 3. – 142.; Schleussner, C.-F. i dr., „Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5°C and 2°C" (Diferencijalni klimatski učinci za granične vrijednosti globalnog zatopljenja relevantne za politike: slučaj povećanja temperature za 1,5 °C i 2 °C), *Earth System Dynamics, 7(2)*, 2016., str. 327. – 351., doi:10.5194/esd-7-327-2016; Lehner, F. i dr., „Projected drought risk in 1.5°C and 2°C warmer climates" (Predviđeni rizik od suše u klimama toplijima za 1,5 °C i 2 °C), *Geophysical Research Letters, 44(14)*, 2017., str. 7419. – 7428., doi:10.1002/2017GL074117; Wartenburger, R. i dr., „Changes in regional climate extremes as a function of global mean temperature: an interactive plotting framework" (Promjene u regionalnim ekstremnim klimatskim uvjetima kao funkcija prosječne globalne temperature: interaktivni okvir za izradu planova), *Geoscientific Model Development, 10*, 2017., str. 3609. – 3634., doi:10.5194/gmd-2017-33; Greve, P., Gudmundsson, L., i Seneviratne, S. I., „Regional scaling of annual mean precipitation and water availability with global temperature change" (Odnos između prosječne godišnje količine padalina i dostupnosti vode i globalne promjene temperature na regionalnoj razini), *Earth System Dynamics, 9(1)*, 2018., str. 227. – 240., doi:10.5194/esd-9-227-2018; Samaniego, L. i sr., „Anthropogenic warming exacerbates European soil moisture droughts" (Antropogeno zatopljenje pogoršava suše uzrokovane gubitkom vlage u tlu u Europi), *Nature Climate Change, 8(5)*, 2018., str. 421. – 426., doi: 10.1038/s41558-018-0138-5.

Slika 3. – Predviđene promjene u riziku od dezertifikacije i indeksu aridnosti u razdoblju 2071. – 2100. u odnosu na razdoblje 1981. – 2010.

– Predviđene promjene u riziku od dezertifikacije[24] prema scenariju porasta temperature za 2,4°C (RCP od 4,5 – lijevo) i scenariju porasta temperature za 4,3°C (RCP od 8,5 – desno) u razdoblju 2071. – 2100. u odnosu na razdoblje 1981. – 2010.[25]



Tumač

- Blago smanjenje rizika
- Blago povećanje rizika
- Uznapredovalo povećanje rizika
- Veliko povećanje rizika

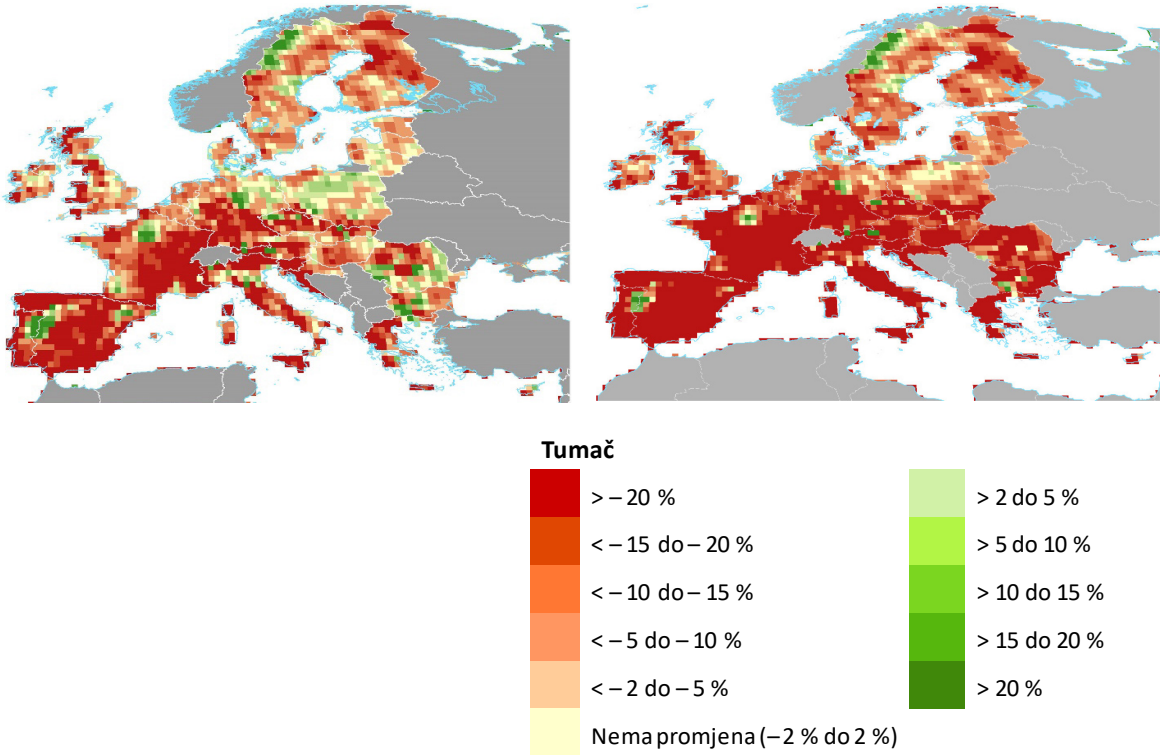
Izvor: Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N., Vogt, J., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?" (Je li Europa ugrožena dezertifikacijom zbog klimatskih promjena?), *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018., EGU2018-9557, Opća skupština Europske unije za geoznanosti.

---

[24] Na temelju raznih pokazatelja kao što su indeks aridnosti FAO-a i UNEP-a, Köppen-Geigerova klasifikacija klime i Holdridgeov sustav životnih zona.

[25] Reprezentativne putanje koncentracije (RCP) scenariji su koje upotrebljava IPCC i koji prikazuju u kojem će se smjeru kretati koncentracija emisija stakleničkih plinova. Predviđa se da bi u slučaju scenarija reprezentativne putanje koncentracije od 4,5 do razdoblja 2081. – 2100. došlo do povećanja površinske temperature zraka u rasponu od 1,7 °C do 3,2 °C u odnosu na (predindustrijski) prosjek iz razdoblja 1850. – 1900. (prosječno povećanje od 2,4 °C). U slučaju scenarija od 8,5 predviđa se povećanje temperature zraka u rasponu od 3,2°C do 5,4°C (prosječno povećanje od 4,3°C).

– Predviđena promjena u indeksu aridnosti prema scenariju porasta temperature za 2,4°C (RCP od 4,5 – lijevo) i scenariju porasta temperature za 4,3°C (RCP od 8,5 – desno) u razdoblju 2071. – 2100. u odnosu na razdoblje 1981. – 2010.



Izvor: obrada podataka: Jian-Sheng Ye, Sveučilište u Lanzhouu, Kina, za potrebe pripreme Svjetskog atlasa dezertifikacije, DOI:10.2760/06292. Izvor podataka: Klimatološki centar za globalne padaline i Odjel za klimatska istraživanja na Sveučilištu East Anglia.

Izvor: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (urednici), *World Atlas of Desertification* (Svjetski atlas dezertifikacije), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2018., str. 78.

Okvir UN-a za borbu protiv dezertifikacije

11. Konvencija Ujedinjenih naroda o suzbijanju dezertifikacije (UNCCD) međunarodni je sporazum kojim je utvrđen globalni okvir za borbu protiv dezertifikacije. Sastavljena je 1994., nakon sastanka na vrhu o okolišu i razvoju koji je održan 1992. godine u Rio de Janeiru[26]. Riječ je o pravno obvezujućem sporazumu o pitanjima u vezi sa tlom usmjerenom na

[26] UNCCD je jedna od triju konvencija iz Rija, zajedno s Konvencijom Ujedinjenih naroda o biološkoj raznolikosti i Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o promjeni klime.

degradaciju i dezertifikaciju zemljišta koji pruža platformu za prilagodbu, ublažavanje i izgradnju otpornosti. UNCCD ima 197 zemalja potpisnica, uključujući EU[27] i njegovih 28 država članica. Zemlje potpisnice surađuju na poboljšanju životnih uvjeta ljudi u sušnim područjima, održavanju i obnovi produktivnosti zemljišta i ublažavanju učinaka dezertifikacije i suša.

12. Zemlje potpisnice UNCCD-a mogu se dobrovoljno izjasniti „pogođenima dezertifikacijom". Te zemlje moraju izraditi i provesti nacionalne programe djelovanja (NAP) za suzbijanje dezertifikacije.

13. Ujedinjeni narodi donijeli su 2015. Program održivog razvoja do 2030.[28], koji uključuje obvezu postizanja svih ciljeva održivog razvoja UN-a. Jedan je od tih ciljeva (cilj održivog razvoja br. 15) „zaštititi, obnoviti i promicati održivo korištenje kopnenih ekosustava, održivo gospodariti šumama, boriti se protiv dezertifikacije i zaustaviti degradaciju tla i poništiti njezine učinke te zaustaviti gubitak biološke raznolikosti", koji uključuje podcilj „borbe protiv dezertifikacije, obnove degradiranog zemljišta i tla, uključujući zemljišta pogođena dezertifikacijom, sušom i poplavama, te težnje ostvarivanju svijeta bez degradacije zemljišta" do 2030. godine (podcilj br. 15.3).

14. Godine 2017. donesen je strateški okvir UNCCD-a za razdoblje 2018. – 2030. u kojem je naglasak stavljen na postizanje podcilja održivog razvoja br. 15.3. Kao potpisnica UNCCD-a, Europska unija potvrdila je da se obvezuje postići neutralnost degradacije zemljišta do 2030. godine.

---

[27] U Odluci Vijeća od 9. ožujka 1998. predviđeno je da će Vijeće usvojiti stajalište koja će Europska zajednica zauzeti u okviru UNCCD-a na temelju prijedloga Komisije te da Komisija predstavlja Europsku zajednicu pri UNCCD-u. Odgovornost je Komisije zajamčiti usklađenost pravnog okvira EU-a s UNCCD-om i pratiti ispunjavaju li države članice pri provedbi prava EU-a svoje obveze koje proizlaze iz obveza Europske unije kao potpisnice UNCCD-a.

[28] Program održivog razvoja do 2030. usvojili su čelnici država i vlada na posebnom sastanku na vrhu Ujedinjenih naroda 25. rujna 2015. godine.

Borba protiv dezertifikacije u EU-u

15. EU nema zasebnu strategiju ili poseban pravni okvir za dezertifikaciju. Međutim, određeni čimbenici povezani s dezertifikacijom obuhvaćeni su raznim drugim strategijama ili programima potrošnje, kako je opisano u nastavku.

16. Komisija je u rujnu 2006. donijela **tematsku strategiju EU-a za zaštitu tla**[29], istaknuvši da procesi degradacije tla u konačnici mogu dovesti do dezertifikacije. Cilj strategije bio je zajamčiti održivo korištenje tla sprječavanjem daljnje degradacije tla i očuvanjem njegovih funkcija te obnavljanjem degradiranog tla do razine funkcionalnosti koja najmanje odgovara postojećoj i planiranoj uporabi tla. Tematska strategija za zaštitu tla iz 2006. temeljila se na četirima stupovima: podizanju razine osviještenosti, integraciji s drugim politikama, istraživanju te zakonodavstvu, odnosno prijedlogu **okvirne direktive o tlu**[30].

17. U skladu s prijedlogom okvirne direktive o tlu države članice bile bi dužne utvrditi područja ugrožena degradacijom, odrediti ciljne vrijednosti za zaštitu tla i provoditi programe za dostizanje tih ciljnih vrijednosti. Predloženom direktivom također se trebalo doprinijeti zaustavljanju dezertifikacije uzrokovane degradacijom i gubitkom biološke raznolikosti tla. Međutim, u Vijeću gotovo osam godina nije postignuta kvalificirana većina[31] koja je potrebna za donošenje direktive. Komisija je povukla prijedlog u travnju 2014. godine.

18. U travnju 2013. Komisija je donijela **strategiju EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama** čiji je cilj potaknuti države članice na provedbu mjera za prilagodbu. U strategiji se ističe potreba za time da EU poduzima mjere za prilagodbu neizbježnim klimatskim utjecajima i njihovim troškovima za gospodarstvo, okoliš i društvo.

---

[29] COM(2006)231 final.

[30] COM(2006)232 final.

[31] U Vijeću za okoliš 2007. manjinska skupina od pet država članica, koju su činile Njemačka, Francuska, Nizozemska, Austrija i Ujedinjena Kraljevina, glasala je protiv tog zakona. Sve ostale 22 države članice glasale su za taj prijedlog. Vidi http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm.

19. U studenome 2013. EU je donio **Opći program djelovanja unije za okoliš** čiji je cilj zajamčiti da se do 2020. „u Uniji zemljištem upravlja na održiv način, da je tlo odgovarajuće zaštićeno te da zbrinjavanje onečišćenih lokacija dobro napreduje".

20. U **strategiji EU-a za šume** iz 2013. istaknuto je da šume nisu važne samo za ruralni razvoj nego i za okoliš i borbu protiv klimatskih promjena. Šume imaju važnu ulogu u borbi protiv degradacije tla i dezertifikacije.

21. Za financiranje mjera za borbu protiv dezertifikacije mogu se upotrebljavati razni fondovi EU-a:

- Provedba zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), koja obuhvaća ruralni razvoj[32], ekologizaciju i komponente višestruke sukladnosti[33], može imati pozitivne učinke na poljoprivredno tlo. Međutim, intenzivne ili neodržive poljoprivredne prakse mogu nanijeti štetu tlu.

- Svrha je europskih strukturnih i investicijskih fondova[34] smanjiti regionalne neravnoteže u EU-u. Jedan je od njihovih tematskih ciljeva „prilagodba klimatskim promjenama i sprječavanje rizika". Projekti za borbu protiv dezertifikacije mogu se

---

[32] Područje koje je ponajprije uređeno Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.) – fonda kojim se ruralnim područjima u EU-u pomaže u suočavanju sa širokim rasponom izazova povezanih s gospodarstvom, okolišem i društvom.

[33] Područje koje je ponajprije uređeno Uredbom (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 347, 20.12.2013., str. 608.).

Višestruka sukladnost uključuje pravila za sprječavanje erozije tla, zadržavanje organskih tvari u tlu i održavanje strukture tla, jamčenje minimalne razine održavanja staništa i izbjegavanja pogoršavanja njihova stanja te gospodarenje vodom i njezinu zaštitu. Ekologizacija je povezana s nizom održivih poljoprivrednih praksi, kao što su održavanje trajnih travnjaka i raznolikost usjeva, s pozitivnim učinkom na zemljište.

[34] Europski strukturni i investicijski fondovi skupina su pet zasebnih fondova koju čine Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

sufinancirati – ako države članice utvrde odgovarajuću potrebu za time – iz, primjerice, Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) ili Kohezijskog fonda.

- Ostali su instrumenti EU-a za financiranje koji su relevantni za dezertifikaciju Sedmi okvirni istraživački program i istraživački program Obzor 2020.[35], instrument LIFE[36] za okoliš ili Fond solidarnosti Europske unije (FSEU)[37].

22. Iako su u okviru programa potrošnje EU-a dostupna sredstva za projekte za borbu protiv dezertifikacije, iznos sredstava EU-a planiranih i iskorištenih u tu svrhu nije dostupan.

23. Vijeće je u okviru EU-a uspostavilo radnu skupinu za dezertifikaciju[38]. Ta radna skupina priprema stajališta EU-a za međunarodne pregovore u vezi s dezertifikacijom i degradacijom zemljišta te je jedini redoviti forum za raspravljanje o UNCCD-u i pitanjima povezanima s dezertifikacijom na razini EU-a.

24. GU ENV, zajedno s Vijećem i drugim službama Komisije, koordinira donošenje stajališta EU-a za događaje u vezi s UNCCD-om kao što su konferencije stranaka koje se održavaju svake dvije godine. Zajednički istraživački centar (JRC) ima ključnu ulogu u pružanju znanstvenih pozadinskih informacija i osiguravanju sudionika u stručnim skupinama UNCCD-a. I druge službe Komisije mogu imati ulogu u kontekstu borbe protiv dezertifikacije u EU-u, kako je prikazano na ***slici 4***. Osim toga, Glavna uprava Europske komisije za statistiku (GU ESTAT) objavljuje godišnje izvješće o napretku u postizanju ciljeva održivog razvoja u

---

[35] Istraživački i inovacijski programi EU-a za razdoblje 2014. – 2020. (Obzor 2020.) i razdoblje 2007. – 2013. (Sedmi okvirni program).

[36] Fr.: *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Financijski instrument za okoliš). Financijski instrument EU-a kojim se pruža potpora projektima u područjima okoliša, očuvanja prirode i klimatskih mjera u cijelom EU-u.

[37] Uspostavljen kako bi se odgovorilo na velike prirodne katastrofe i kako bi se na europskoj razini izrazila solidarnost s regijama unutar Europe pogođenima katastrofama. Fond solidarnosti Europske unije može se upotrebljavati samo za obnovu zemljišta nakon prirodne katastrofe, ali ne i za sprječavanje ili ublažavanje procesa do kojih bi moglo doći u budućnosti.

[38] Radna skupina za međunarodna pitanja okoliša – dezertifikacija.

kontekstu EU-a, uključujući procjenu pokazatelja degradacije tla u okviru cilja br. 15 (vidi ***odlomak 13.***).

Slika 4. – Službe Komisije koje rade na pitanju dezertifikacije u EU-u

Izvor: Sud.

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

25. S obzirom na to da je Europa sve više pogođena dezertifikacijom, Sud je u okviru ove revizije ispitao otklanja li se rizik od dezertifikacije u EU-u na djelotvoran i učinkovit način. Sud je posebno ispitao sljedeće:

- jesu li Komisija i države članice upotrijebile raspoložive podatke na odgovarajući način
- je li EU poduzimao mjere za borbu protiv dezertifikacije na usklađen način
- jesu li projekti za borbu protiv dezertifikacije u EU-u imali pozitivan učinak
- je li vjerojatno da će EU ispuniti obvezu postizanja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine.

26. Revizija je provedena u razdoblju od rujna 2017. do svibnja 2018. te su u okviru nje prikupljeni revizijski dokazi na sljedeće načine:

- pregledom dokumentacije i razgovorima s osobljem iz pet glavnih uprava Komisije[39]

- revizijskim posjetima u pet država članicama koje su se izjasnile pogođenima dezertifikacijom. Riječ je o pet država članica: Španjolskoj, Italiji, Cipru, Portugalu i Rumunjskoj, koje su odabrane zbog izloženosti dezertifikaciji i u svrhu obuhvaćanja različitih klimatskih uvjeta, vegetacije, ljudskih aktivnosti i utvrđenih rizika. Sud je obavio razgovore te analizirao strateške dokumente (uključujući programe ruralnog razvoja), postupke i podatke

- posjeta kojima je obuhvaćen uzorak od 25 projekata koje su države članice utvrdile relevantnima za dezertifikaciju i koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima EU-a. Ti su projekti uključivali ulaganja u navodnjavanje, projekte za šumarstvo, raznolikost usjeva ili obnovu suhozida ili nasipa radi sprečavanja erozije tla. Cilj posjeta projektima bio je procijeniti jesu li oni imali održiv učinak u kontekstu borbe protiv dezertifikacije, a ne izraziti mišljenje o njihovoj zakonitosti ili pravilnosti. Sud je revizijom obuhvatio i projekte koji uključuju istraživanje u području tehnika suzbijanja dezertifikacije (vidi ***prilog III.***)

- sastancima s raznim dionicima, uključujući stručnjake u okviru UNCCD-a i EEA-e te akademske stručnjake, radi raspravljanja o strateškim pristupima ili metodama suzbijanja i praćenja dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u.

27. Opsegom revizije nije obuhvaćena prenamjena zemljišta u svrhu urbanog i ostalog umjetnog razvoja. Prema podatcima Europske agencije za okoliš[40] u razdoblju 2006. – 2012. u zemljama EU 28 u tu je svrhu prenamijenjeno otprilike 850 km^2 zemljišta godišnje, što je manje od 0,1 % ukupne kopnene površine EU-a. Obrada revizijskih pitanja utvrđenih

---

[39] GU za poljoprivredu i ruralni razvoj (AGRI), GU za klimatsku politiku (CLIMA), GU za okoliš (ENV), Zajednički istraživački centar (JRC) i GU za istraživanje i inovacije (RTD).

[40] Europska agencija za okoliš, *pokazatelji prenamjene zemljišta*, svibanj 2018.

u ***odlomku 25.*** nije obuhvaćala procjenu okvira za borbu protiv dezertifikacije koji je uspostavljen UNCCD-om.

OPAŽANJA

Komisija i države članice prikupljaju podatke koji su relevantni za dezertifikaciju, no Komisija ih ne upotrebljava na odgovarajući način

28. Sud je ispitao način na koji Komisija upotrebljava raspoložive podatke o dezertifikaciji i degradaciji zemljišta. Kako bi donijela odluku o mjerama koje su potrebne za borbu protiv dezertifikacije i potom ih provela, Komisija bi trebala prikupljati i analizirati podatke o dezertifikaciji i povezanim rizicima. Ti podatci moraju biti dostatni, usklađeni i pouzdani te ih je potrebno redovito ažurirati i preispitivati.

Komisija i države članice prikupljaju podatke povezane s dezertifikacijom

29. Jedan je od ključnih sustava koji se upotrebljavaju za praćenje pokazatelja relevantnih za dezertifikaciju i degradaciju zemljišta u EU-u program Copernicus za promatranje Zemlje koji koordinira i kojim upravlja Komisija[41]. U okviru tog sustava upotrebljavaju se razne tehnologije, od satelita u svemiru do sustava mjerenja na kopnu, u moru i u zraku. Program Copernicus pruža javne i besplatne podatke u širokom rasponu područja: atmosfera, more, kopno, klima, krizne situacije i sigurnost. U okviru jedne od komponenti tog sustava – usluga praćenja stanja kopna – dostupne su geografske informacije o pokrovu zemljišta i povezanim varijablama, na primjer o vegetacijskom pokrovu i hidrološkom ciklusu. Tijekom 2015. godine lansiran je dodatni satelit. Kao jedan od njegovih ciljeva navodi se praćenje dezertifikacije[42], no jasne informacije o tome još nisu dostupne (vidi također ***odlomak 39.***).

---

[41] Uveden u partnerstvu s državama članicama, Europskom svemirskom agencijom, Europskom organizacijom za iskorištavanje meteoroloških satelita, Europskim centrom za srednjoročne prognoze vremena, agencijama EU-a i institutom Mercator Océan.

[42] Satelit Sentinel-2A; vidi http://www.copernicus.eu/main/sentinel-2a-orbit.

30. Komisija redovito prikuplja korisne, relevantne informacije o raznim elementima povezanima sa stanjem tla u EU-u, uključujući informacije o trima potpokazateljima UNCCD-a (vidi ***odlomak 38.***).

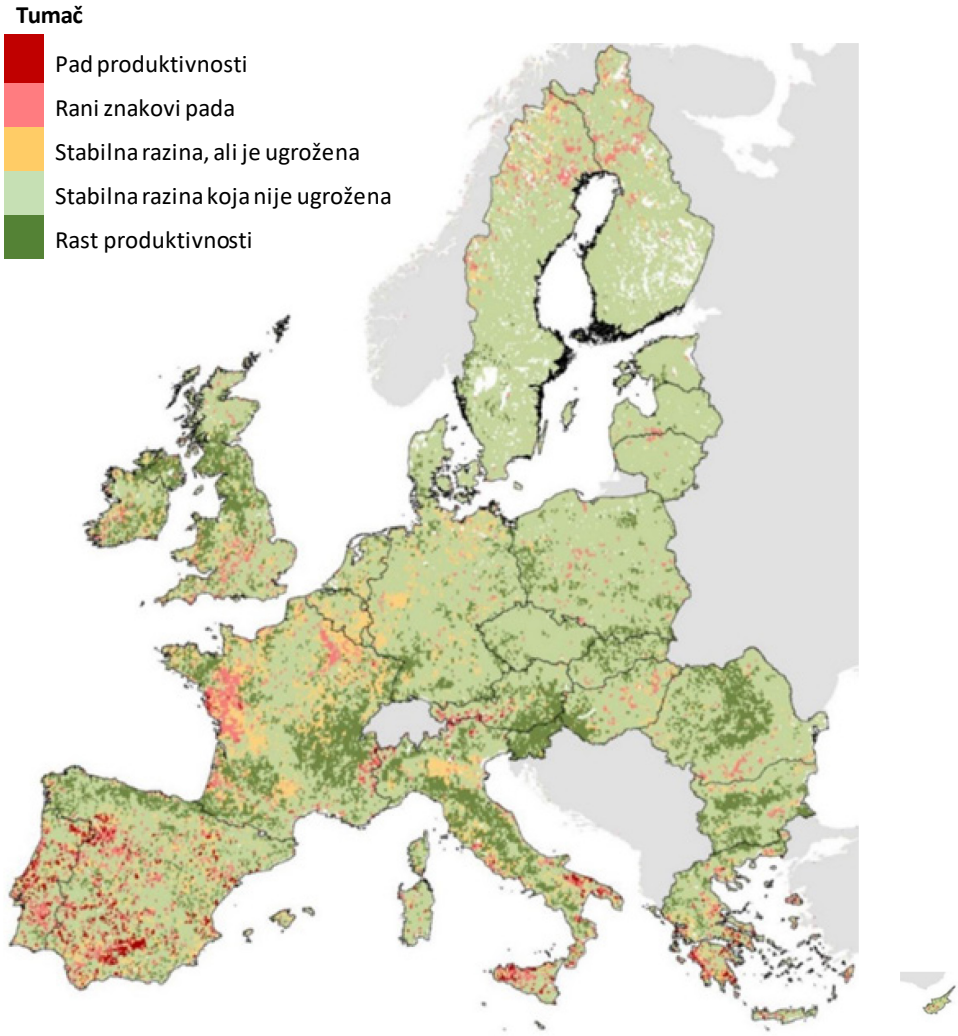
31. U izvješću koje se temelji na satelitskim promatranjima u razdoblju 1982. – 2010. Zajednički istraživački centar analizirao je **produktivnost zemljišta** s pomoću podataka iz programa Copernicus[43]. ***Slika 5.***, koja se temelji na najnovijim sveobuhvatnim podatcima o dinamici produktivnosti zemljišta u EU-u koje je objavila Komisija[44], pokazuje da je pad produktivnosti zemljišta vjerojatniji u vrućim, suhim sredozemnim zemljama.

---

[43] 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" (Dinamika produktivnosti zemljišta u Europi: ususret vrednovanju degradacije zemljišta u EU-u), Zajednički istraživački centar, Institut za okoliš i održivost, Odjel za upravljanje zemljišnim resursima, 2013.

[44] U izvješću je procijenjeno da 85,1 % ukupne površine EU-a trenutačno nije pogođeno padom produktivnosti zemljišta, dok 5,6 % pokazuje rane znakove pada, a 1,5 % bilježi pad produktivnosti zemljišta.

Slika 5. – Dinamika produktivnosti zemljišta u Europi (1982. – 2010.)



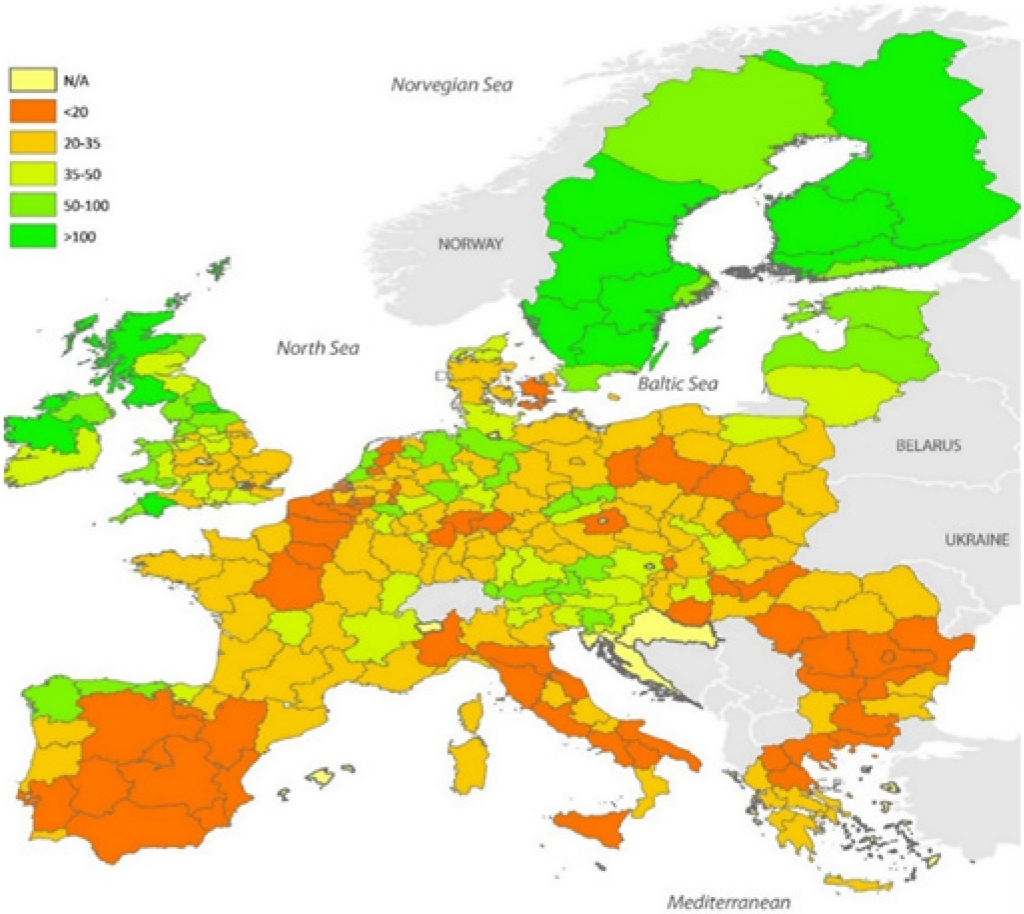
Izvor: JRC, 2012.

32. Komisija prati razinu **organskog ugljika u tlu** s pomoću višenamjenske platforme za statističko istraživanje o uporabi/pokrovu zemljišta (LUCAS)[45], standardizirane trogodišnje analize svojstava površine tla u EU-u koju provodi JRC. Prema Europskoj agenciji za okoliš „U prosjeku je najvjerojatnije da će u Europi doći do nakupljanja ugljika u tlu. Tla pokrivena travnjacima i šumama omogućavaju ponor ugljika… dok su tla pokrivena obradivim

[45] U okviru projekta LUCAS iz 2015. prikupljena su opažanja za više od 270 000 lokacija u 28 država članica EU-a. Istraživanje u okviru projekta LUCAS za 2018. započeto je u ožujku 2018. (pri čemu uključuje više od 240 000 lokacija i otprilike 99 000 fotointerpretacija) te će njegovi rezultati biti dostupni 2019. godine.

zemljištem manji izvor ugljika”[46]. ***Slika 6.*** pokazuje da su područja ugrožena dezertifikacijom u Grčkoj, Španjolskoj, Italiji, Portugalu i Rumunjskoj povezana s niskom razinom organskog ugljika u tlu.

Slika 6. – LUCAS – Organski ugljik u tlu u EU-u – 2015. (g/kg)



Izvor: JRC, 2018.

33. **Pokrov zemljišta i promjene u pokrovu zemljišta** u EU-u redovito se prate u okviru programa koordinacije informacija o okolišu (CORINE)[47], koji je sastavni dio programa

---

[46] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment. Najveći dio emisija CO_2 iz tla uzrokovan je prenamjenom organskih tla (odvodom vode).

[47] Program CORINE temelji se na analizi satelitskih snimki i zemljovida koji prikazuju 44 potkategorija korištenja zemljišta raspoređenih u pet glavnih kategorija: umjetne površine, poljoprivredna područja, šume i poluprirodne površine, močvare i vodna tijela.

Copernicus i kojim upravlja Europska agencija za okoliš. Od 2000. svakih šest godina izrađuju se relevantni skupovi podataka prikupljenih u okviru programa CORINE. Posljednji skup podataka izrađen je 2012. godine. Poljoprivredno zemljište i šume zajedno čine 85 % zemljišta u EU-u[48].

34. Komisija redovito prikuplja i objedinjuje dodatne podatke o raznim čimbenicima koji su povezani s dezertifikacijom u EU-u, kao što su erozija tla, suše, voda i šumski požari, kako je opisano u ***prilogu II***. Međutim, Komisija ih ne upotrebljava za procjenu razmjera dezertifikacije i degradacije zemljišta.

35. Svjetski atlas dezertifikacije prvi je put objavljen 1992., a izdali su ga Ujedinjeni narodi[49]. Ažuriran je 1997. godine. Objavljivanje atlasa preuzela je Komisija, koja je 2018. objavila treće izdanje. Atlas sadržava preglede čimbenika koji mogu dovesti do dezertifikacije, kao što su erozija tla, salinizacija, urbanizacija i migracije. Novi atlas sadržava zemljovide i podatke o nizu interakcija čovjeka s okolišem koje su relevantne za degradaciju zemljišta, ali ne sadržava nikakve posebne zemljovide u vezi s dezertifikacijom. Komisija smatra da nije lako izraditi zemljovid dezertifikacije jer je ona vrlo složen proces koji je, kako pokazuju studije, rezultat mnogih različitih čimbenika[50].

36. Posjećene države članice izradile su zemljovide rizika od dezertifikacije (vidi ***prilog I.***). Međutim, ti se zemljovidi nisu redovito ažurirali i ne mogu se uspoređivati jer se u okviru njih primjenjuju različiti pokazatelji i različito označivanje bojama. Oni stoga ne mogu pružiti sveobuhvatnu sliku dezertifikacije na razini EU-a.

37. Države članice koje je Sud posjetio također su pratile čimbenike povezane s dezertifikacijom i degradacijom zemljišta, kao što su količina vode, suša ili oborina. U pogledu mehanizama prikupljanja podataka o tlu Sud je utvrdio sljedeće:

---

[48] Vidi izvješće Pokazatelji konteksta ZPP-a za razdoblje 2014. – 2020.; dopuna iz 2017..

[49] Program Ujedinjenih naroda za zaštitu okoliša.

[50] Vidi, npr., Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., „Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science" (Dezertifikacija: ograničenja i izazovi u izradi zemljovida; Enciklopedija znanosti o tlu), treće izdanje, Taylor i Francis, 2017.

- Španjolska, Italija i Rumunjska raspolagale su vlastitim sustavima koji su sadržavali preciznije podatke o tlu, ali su se u određenoj mjeri preklapali s mehanizmima EU-a za prikupljanje podataka. Nacionalni podatci o tlu nisu bili potpuni, nisu se redovito prikupljali i tumačili te nisu uvijek bili pouzdani[51].

- Cipar i Portugal oslanjali su se isključivo na platformu Komisije LUCAS za prikupljanje podataka o tlu.

Ne postoji dogovorena metodologija za procjenu dezertifikacije i degradacije zemljišta unutar EU-a

38. Dezertifikacija i degradacija zemljišta složene su pojave na koje utječu brojni međuovisni čimbenici te ne postoji znanstveni konsenzus o načinu procjenjivanja tih čimbenika. Međutim, kako bi se otkrilo pogoršanje stanja tla mogu se upotrebljavati zamjenski pokazatelji. Postoji nekoliko takvih zamjenskih pokazatelja, no UNCCD preporučuje da se za procjenu degradacije zemljišta upotrebljavaju tri potpokazatelja: produktivnost zemljišta, organski ugljik u tlu te pokrov zemljišta i promjena u pokrovu zemljišta[52].

39. Komisija i države članice nisu se usuglasile o metodologiji za prikupljanje podataka u okviru raspoloživih pokazatelja s ciljem provedbe sustavne procjene dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u. To otežava usporedbu razmjera dezertifikacije u različitim državama članicama EU-a.

40. Komisija se u izvješću o praćenju napretka u postizanju ciljeva održivog razvoja u kontekstu EU-a iz 2018. služi dvama pokazateljima degradacije tla koji su posebno usklađeni s pokazateljima UNCDD-a: umjetni pokrov zemljišta po stanovniku i procijenjena razina erozije tla uzrokovane vodom (vidi ***tablicu 2.***). Postoje mnoge druge značajke degradacije zemljišta koje nisu obuhvaćene tim pokazateljima, kao što su organski ugljik u tlu,

---

[51] U svojem izvješću o stanju tla u Europi iz 2012. Zajednički istraživački centar naveo je da rad na izradi zemljovida tla u državama članicama nije dovoljan kako bi se zadovoljile trenutačne potrebe i da su prekogranične analize otežane zbog razlika među raznim nacionalnim skupovima podataka.

[52] Drugi su primjeri salinizacija i zagađenje.

produktivnost zemljišta, salinizacija ili zagađenje. Dodatne informacije o drugim relevantnim pokazateljima dostupne su na razini Komisije (vidi ***odlomke 30. i 34.***), ali se ne upotrebljavaju u svrhu procjene degradacije zemljišta u EU-u.

Tablica 2. – Usporedba pokazatelja degradacije zemljišta koje primjenjuju Komisija i UNCCD

Komisija	UNCCD
Umjetni pokrov zemljišta po stanovniku	Pokrov zemljišta i promjene u pokrovu zemljišta
	Organski ugljik u tlu
Procijenjena razina erozije tla uzrokovane vodom	
	Produktivnost zemljišta

Izvor: Sud, na temelju podataka UNCCD-a i GU-a ESTAT.

EU poduzima korake za borbu protiv dezertifikacije, ali oni su usklađeni tek u ograničenoj mjeri

41. Sud je ispitao poduzima li EU mjere za borbu protiv dezertifikacije na usklađen način. Za takve mjere potrebna je usklađena struktura upravljanja i odgovarajući dugoročni plan za ublažavanje rizika od donošenja odluka kojima se ostvaruje mala vrijednost za uloženi novac i izbjegavanje mjera koje nisu usustavljene i koordinirane.

42. Okvir UNCCD-a i njegova provedba u EU-u opisani su u ***okviru 2***.

Okvir 2. – Okvir UNCCD-a u EU-u

U skladu s UNCCD-om, sve zemlje potpisnice koje su se izjasnile pogođenima dezertifikacijom moraju izraditi nacionalne programe djelovanja (NAP). EU se nije izjasnio pogođenim dezertifikacijom te na razini EU-a ne postoji program djelovanja za suzbijanje dezertifikacije. Među državama članicama EU-a njih je 13 koje su se, na temelju vlastite procjene, u okviru UNCCD-a izjasnile pogođenima dezertifikacijom: Bugarska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Mađarska, Malta, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Slovačka. Te zemlje uključuju sedam od osam država članica s obalom na Sredozemlju.

Nacionalni programi djelovanja država članica obuhvaćaju mnoge sektore kao što su poljoprivreda, šumarstvo i gospodarenje vodama. Primjeri su mjera uključenih u nacionalne programe djelovanja sljedeći: promicanje istraživačkih djelatnosti, planovi u slučaju izbijanja suše, pošumljavanje, izgradnja terasa radi sprečavanja klizišta i poboljšavanje sustava ranog upozoravanja.

U pogledu trinaest država članica koje su se izjasnile pogođenima dezertifikacijom i na temelju javno dostupnih informacija Sud je zaključio sljedeće:

– Nacionalni programi djelovanja pet država članica objavljeni su na internetskim stranicama UNCCD-a[53]. Kad je riječ o ostalih osam država članica, prema saznanjima Suda dvije od njih imaju nacionalni program djelovanja[54]. Objavljeni nacionalni programi djelovanja stari su više od 10 godina. U slučaju Portugala nacionalni program djelovanja ažuriran 2014. još nije objavljen.

– Cipar ima nacionalni program djelovanja koji je izrađen 2008., no nacionalno Vijeće ministara nikada ga nije službeno usvojilo te on nije dostavljen UNCCD-u.

Komisija na temelju ograničenih informacija koje su dostupne smatra da nacionalni programi djelovanja država članica za suzbijanje dezertifikacije nisu bili dovoljno djelotvorni jer nisu bili potpuno integrirani u procese planiranja te za njihovu provedbu nije bilo dostupno dovoljno kapaciteta te tehničkih i financijskih resursa[55]. Revizija koju je proveo Sud potvrđuje takvu procjenu.

---

[53] Grčka (NAP iz 2001.), Španjolska (NAP iz 2008.), Italija (NAP iz 2000.), Portugal (NAP iz 1999.) i Rumunjska (NAP iz 2000.).

[54] Bugarska i Slovačka.

[55] Travanj 2018., ponovno iznošenje zaključaka o dezertifikaciji iz 2008. Ujedinjenim narodima.

Na razini EU-a ne postoji posebno zakonodavstvo o dezertifikaciji i tlu

43. Kako je opisano u ***odlomku 16.***, **tematska strategija EU-a za zaštitu tla** iz 2006. uključivala je prijedlog **okvirne direktive o tlu**. Jedan od ciljeva predložene direktive bio je da se doprinese zaustavljanju dezertifikacije uzrokovane degradacijom i gubitkom biološke raznolikosti tla. Taj zakonodavni prijedlog nije dobio većinsku potporu Vijeća te ga je Komisija povukla 2014. godine. Slijedom toga, dok se na druge ključne prirodne resurse kao što su zrak ili voda primjenjuju razne direktive i uredbe EU-a, za tlo ne postoji slično integrirano zakonodavstvo na razini EU-a.

44. U nedavno provedenoj studiji zaključeno je da je povlačenjem prijedloga okvirne direktive o vodi propuštena prilika za utvrđivanje zajedničkog shvaćanja i vizije zaštite tla u EU-u[56]. Ista je studija potvrdila da, u nedostatku sveobuhvatnog zakonodavstva o zaštiti tla na razini EU-a, nacionalnim zakonodavstvom o zaštiti tla, ako ono postoji, nije spriječena dezertifikacija i degradacija tla u EU-u.

Strategije, politike i programi potrošnje EU-a doprinose borbi protiv dezertifikacije, ali nisu posebno usmjereni na nju

45. Na razini EU-a ne postoji posebna strategija za borbu protiv dezertifikacije i degradacije zemljišta. Na dezertifikaciju se upućuje u različitim strategijama, politikama i programima potrošnje EU-a, od kojih su za dezertifikaciju najrelevantniji ZPP te strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama.

46. Iako bi **ZPP** mogao imati važnu ulogu u borbi protiv dezertifikacije, Sud je utvrdio sljedeća ograničenja:

---

[56] 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" (Ostvarivanje podcilja održivog razvoja br. 15.3. o neutralnosti degradacije zemljišta – razvoj pokazatelja na temelju promjena u namjeni zemljišta i vrijednosti tla), Ekološki institut u Berlinu u ime Njemačke agencije za okoliš, 2018.

- Prema navodima Europske agencije za okoliš **izravna plaćanja** mogu dovesti do intenzifikacije poljoprivrede, koja s druge strane vodi do gubitka organske tvari u tlu, smanjivanja razine zadržavanja vode u tlu i promjena u uporabi zemljišta[57].

- Odredbe o **višestrukoj sukladnosti** uključuju obvezu održavanja triju dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta usmjerenih na sprječavanje degradacije tla koji se odnose na minimalni zemljišni pokrov, upravljanje zemljištem u svrhu ograničavanja erozije i održavanje razine organske tvari u tlu. Prema podatcima Europske agencije za okoliš višestruka sukladnost može doprinijeti održavanju razina organske tvari u tlu i zaštiti tla od erozije[58]. Međutim, iako se u tematskom izvješću Suda br. 26/2016 ne donose posebni zaključci o učinku višestruke sukladnosti na degradaciju tla, u njemu je utvrđeno da Komisija na temelju dostupnih informacija nije mogla odgovarajuće procijeniti ukupnu djelotvornost višestruke sukladnosti[59]. U jednom drugom izvješću navodi se da se učinci višestruke sukladnosti na okoliš ne mogu kvantificirati[60].

- U slučaju **ekologizacije** nije utvrđena potpuno razrađena logika intervencije s jasno definiranim, ambicioznim ciljnim vrijednostima. Proračunska sredstva koja su dodijeljena za ekologizaciju nisu izravno povezana s ciljevima politike koji bi se trebali postići u području okoliša i klime. Štoviše, ovisno o pojedinačnoj situaciji poljoprivrednika i stanju njihova poljoprivrednog zemljišta, postoji nekoliko izuzeća od pravila u pogledu ekologizacije[61]. Sud je u izvješću iz 2017. zaključio da nije vjerojatno da će se ekologizacijom, na način na koji se ona trenutačno primjenjuje,

---

[57] Vidi Izvješće Europske agencije za okoliš br. 8/2016 „The direct and indirect impacts of EU policies on land" (Izravni i neizravni učinci politika EU-a na zemljište), str. 11. i 66.

[58] Vidi Izvješće Europske agencije za okoliš br. 8/2016 „The direct and indirect impacts of EU policies on land" (Izravni i neizravni učinci politika EU-a na zemljište), str. 66.

[59] Vidi Tematsko izvješće br. 26/2016 „Povećanje djelotvornosti sustava višestruke sukladnosti i njegovo pojednostavnjenje i dalje su izazov".

[60] Švedski odbor za poljoprivredu, Učinci višestruke sukladnosti na okoliš, 2011.

[61] Na primjer: mali poljoprivrednici, ekološki poljoprivrednici, poljoprivrednici s velikim udjelima travnjaka. Vidi https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_hr.

ostvariti znatne koristi za okoliš i klimu[62]. Statistički podatci koje je Komisija objavila 2018.[63] pokazuju da je u državama članicama pogođenima rizikom od dezertifikacije, kao što su Grčka, Hrvatska, Italija, Malta, Portugal ili Rumunjska, udio korištenih poljoprivrednih površina na kojima se primjenjuje barem jedna obveza u vezi s ekologizacijom iznosio otprilike 50 % ili manje[64].

– Prema navodima Komisije u okviru **programa ruralnog razvoja** država članica pogođenih dezertifikacijom prepoznat je rizik od dezertifikacije i degradacije zemljišta. Sud je pregledao pet nacionalnih i dva regionalna programa ruralnog razvoja[65] i zaključio sljedeće:

  - svi programi ruralnog razvoja uključivali su mjere[66] koje mogu doprinijeti borbi protiv dezertifikacije i degradacije tla, kao što su mjere za poljoprivredu i okoliš te klimatske mjere, mjere potpore za područja s prirodnim ograničenjima, mjere za šumarstvo ili mjere ulaganja u navodnjavanje

  - samo je jedan program ruralnog razvoja obuhvaćao poseban paket mjera protiv dezertifikacije, no taj paket nije bio osmišljen na odgovarajući način (vidi ***okvir 3.***).

Okvir 3. – Primjer nedjelotvorne mjere za borbu protiv dezertifikacije

Rumunjski program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. obuhvaća paket mjera za poljoprivredu i okoliš koji je posebno usmjeren na borbu protiv dezertifikacije u Rumunjskoj. Paket je

---

62 Vidi Tematsko izvješće br. 21/2017 „Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša”, odlomci 26. – 57.

63 Izvješće Komisije o zelenim izravnim plaćanjima, 2018., na temelju podataka iz 2015.

64 Udio zemljišta obuhvaćenog obvezama u vezi s ekologizacijom mogao bi biti čak i manji jer je, čak i ako se obveze primjenjuju samo na jednu parcelu, neovisno o njezinoj veličini, pokazateljem obuhvaćena cijela površina poljoprivrednog gospodarstva.

65 Sud je ispitao nacionalne programe ruralnog razvoja svih pet posjećenih država članica i regionalne programe ruralnog razvoja za Andaluziju (Španjolska) i Siciliju (Italija).

66 Te su mjere općenito osmišljene u skladu s prioritetom programa ruralnog razvoja „obnova, očuvanje i poboljšanje ekosustava povezanih s poljoprivredom i šumarstvom”.

dostupan poljoprivrednicima u odabranim područjima s visokim rizikom od dezertifikacije. Potpora iznosi 125 eura po hektaru. Kako bi mogli dobiti potporu, poljoprivrednici se moraju obvezati na to da će saditi usjeve otporne na sušu, osigurati raznolikost usjeva i obrađivati tlo u što manjoj mjeri. Za primanje potpore prihvatljivi su samo oni poljoprivrednici koji imaju manje od 10 hektara obradivog zemljišta.

Paket mjera obuhvaća niz elemenata koji bi mogli biti korisni za zemljište. Međutim, nije osmišljen na odgovarajući način. Iznos raspoložive potpore poljoprivrednicima s manje od 10 hektara zemlje u financijskom smislu nije pružao dovoljno razloga za ispunjavanje zahtjevnih obveza povezanih s tom mjerom. Kao rezultat, za dobivanje potpore u pogledu dezertifikacije nije se prijavio nijedan prihvatljivi korisnik te nije izvršena nijedna isplata potpore.

47. Zaštita tla jedan je od elemenata prijedloga Komisije za sljedeći ZPP[67] u kojem se predlažu razni standardi povezani sa zaštitom i kvalitetom tla. U prijedlogu su utvrđeni i mogući pokazatelji rezultata[68] i pokazatelji učinka za zaštitu tla, o kojima bi države članice izvješćivale. Tim predloženim elementima novog ZPP-a poljoprivrednicima bi se mogao pružiti veći poticaj za odgovarajuću brigu o tlu u EU-u. O tim se prijedlozima još raspravlja. Stoga je prerano za procjenu mogućeg djelovanja predloženih mehanizama u praksi.

48. U **strategiji EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama** iz 2013. prepoznata je važnost borbe protiv dezertifikacije kao jedne od mjera za prilagodbu klimatskim promjenama kojoj je potrebno pružiti potporu. Države članice potiču se na izradu vlastitih nacionalnih strategija. Na osnovi dokumentacije koja je dostupna na razini Komisije Sud je utvrdio da je, do studenoga 2018., od trinaest država članica koje su se izjasnile pogođenima dezertifikacijom (vidi ***okvir 2.***):

---

[67] COM(2018) 392 final od 1. lipnja 2018., Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

[68] Predloženi pokazatelji rezultata uključuju skladištenje ugljika u tlu i biomasi (R.14.), poboljšanje tla (R.18.) te održivo gospodarenje hranjivim tvarima (R.21).

- osam država članica uključilo posebne mjere protiv dezertifikacije u svoje strategije za prilagodbu klimatskim promjenama, uključujući pet država članica koje je Sud posjetio[69]

- dvije države članice, Mađarska i Slovenija, ne spominju dezertifikaciju u svojim strategijama za prilagodbu

- tri države članice, Bugarska, Hrvatska i Latvija, još nisu utvrdile strategije za prilagodbu klimatskim promjenama.

49. Predmetne strategije provode se na razini država članica. Komisija trenutačno ne raspolaže sveobuhvatnim informacijama na razini cijelog EU-a o rezultatima njihove provedbe. Komisija je 2016. pokrenula evaluaciju strategije EU-a za prilagodbu kako bi ispitala njezinu provedbu i uspješnost. Evaluacija bi trebala biti dovršena do kraja 2018. godine.

50. Druge politike i programi potrošnje EU-a relevantni su za dezertifikaciju, ali njihov učinak nije dokumentiran (kako je objašnjeno u nastavku).

51. **Regionalni fondovi:** iz EFRR-a i Kohezijskog fonda mogu se financirati ulaganja u infrastrukturu za prilagodbu klimatskim promjenama. Za dezertifikaciju i degradaciju zemljišta najrelevantnija su ulaganja u brane i sustave navodnjavanja. Njihovi su učinci na zemljište mješoviti (vidi ***odlomke 62. i 63.***). Prema navodima Europske agencije za okoliš projekti koji se financiraju sredstvima iz EFRR-a „mogu imati širok raspon učinaka na zemljište; neka ulaganja, primjerice ulaganja u cestovni promet, mogu dodatno potaknuti nekontrolirano širenje urbanih područja i prenamjenu zemljišta"[70]. Nadalje, Fond solidarnosti EU-a upotrebljava se za obnovu zemljišta nakon kriznih situacija koje povećavaju rizik od dezertifikacije, kao što su suše i šumski požari.

---

[69] Neke su države članice uključile dezertifikaciju u svoju strategiju za klimatske promjene uz upućivanje na svoj nacionalni program djelovanja.

[70] Vidi Izvješće Europske agencije za okoliš br. 8/2016 „The direct and indirect impacts of EU policies on land" (Izravni i neizravni učinci politika EU-a na zemljište).

52. **Istraživanja u EU-u:** u sklopu okvirnih istraživačkih programa EU-a financiran je niz istraživačkih projekata koji su izravno ili neizravno povezani s dezertifikacijom[71]. Ti su projekti uglavnom bili usmjereni na razumijevanje fenomena dezertifikacije, osmišljavanje pokazatelja za praćenje dezertifikacije ili potporu koordiniranim mjerama za podizanje razine osviještenosti. Međutim, ni države članice ni Komisija ne iskorištavaju rezultate istraživanja na djelotvoran način kako bi procijenile razmjere dezertifikacije, uspostavile djelotvoran sustav praćenja ili osmislile bilo kakvu povezanu strategiju.

53. **Voda:** u skladu s Okvirnom direktivom o vodama nestašica vode smatra se jednim od aspekata integriranog gospodarenja vodama i opći je cilj te direktive bio postići dobro stanje voda u Europi do 2015. godine. U svibnju 2018. Komisija je iznijela prijedlog uredbe o ponovnoj uporabi vode u kojem se naglasak stavlja na ponovnu uporabu pročišćenih otpadnih voda za poljoprivredno navodnjavanje. Jamčenje dostupnosti dovoljne količine vode dobre kvalitete ključan je izazov u borbi protiv dezertifikacije.

54. **Šumarstvo:** strategija EU-a za šume iz 2013. nije pravno obvezujuća. U svih pet država članica koje je Sud posjetio postojalo je nacionalno zakonodavstvo o šumarstvu. Nacionalni programi za šume i nacionalne održive prakse u području šumarstva imaju pozitivne učinke na tlo. EU pruža potporu za određene mjere u području šumarstva u okviru politike ruralnog razvoja, koje također mogu imati pozitivan učinak u pogledu dezertifikacije.

55. Razne službe Komisije (vidi ***odlomak 24.***) surađuju na rješavanju pitanja dezertifikacije na *ad hoc* osnovi. Komisija je 2015. uspostavila stručnu skupinu za zaštitu tla „kako bi se u suradnji s državama članicama razmotrili načini na koje bi se pitanja kvalitete tla mogla riješiti primjenom ciljanog i razmjernog pristupa koji se temelji na riziku uz obvezujući pravni okvir[72].

---

[71] Npr. LEDDRA, PRACTICE, RECARE, BIODESERT.

[72] http://ec.europa.eu/environment/soil/process_en.htm

56. Stoga na razini EU-a i nacionalnoj razini postoji niz strategija, akcijskih planova i programa potrošnje koji su relevantni za borbu protiv dezertifikacije, ali nisu usmjereni na nju.

Projekti povezani s dezertifikacijom koje financira EU mogu imati pozitivan učinak, no ne postoje relevantne informacije o njihovoj uspješnosti u pogledu dezertifikacije

57. Sud je procijenio jesu li projekti za borbu protiv dezertifikacije u EU-u imali pozitivan učinak. Kako bi takvi projekti imali pozitivan učinak na suzbijanje te pojave, njima se mora pružiti odgovor na relevantne potrebe te oni moraju biti ekološki i financijski održivi. Podatci o uspješnosti u pogledu djelotvornosti i učinkovitosti potrošnje korisni su u evaluaciji postignuća ostvarenih s pomoću proračuna EU-a.

58. Studije su pokazale da je obnavljanje degradiranog zemljišta općenito skuplje od sprječavanja dezertifikacije i degradacije zemljišta[73]. Projekti relevantni za dezertifikaciju također bi se trebali provoditi pravodobno jer zakašnjele mjere potencijalno mogu biti skuplje ili se njima ne može spriječiti nepovratne negativne posljedice za zemljište.

59. Na regionalnoj ili nacionalnoj razini ili na razini EU-a nisu dostupni sveobuhvatni podatci o planiranim ili stvarnim rashodima za projekte relevantne za dezertifikaciju. Ne postoje podatci o broju takvih projekata u EU-u. Pet posjećenih država članica dostavilo je popise projekata koje su utvrdile relevantnima za dezertifikaciju, na temelju kojih je Sud sastavio ogledni uzorak od 25 projekata (vidi ***odlomak 26.***)[74].

---

[73] Nkonya, E., Mirzabaev, A. i von Braun, J., „Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview" (Ekonomija degradacije i poboljšanja zemljišta: uvod i pregled), „Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development" (Ekonomija degradacije i poboljšanja zemljišta – globalna procjena radi održivog razvoja), 2016., str. 24. – 26.; Međuvladina znanstveno-politička platforma o biološkoj raznolikosti i uslugama ekosustava, „Thematic assessment of land degradation and restoration" (Tematska procjena degradacije i obnove zemljišta), ožujak 2018.

[74] Posjećene države članice suočile su se s izazovima u izradi popisa projekata povezanih s dezertifikacijom za potrebe revizije koju je proveo Sud jer nije postojala posebna politika u okviru koje bi ti projekti bili objedinjeni. Općenito gledajući, za projekte nije utvrđeno da su povezani s dezertifikacijom, već da je to pitanje obuhvaćeno na neizravan način.

Projekti EU-a mogu imati pozitivan učinak na borbu protiv dezertifikacije

60. Sud je u okviru uzorka utvrdio dva osobito uspješna projekta koja smatra primjerima dobre prakse. Ti projekti omogućili su obogaćivanje prethodno neproduktivnog tla te zaštitu od degradacije zemljišta. Osim što su doprinijeli borbi protiv dezertifikacije, smanjenju erozije i poboljšanju stanja zemljišta, ti su projekti također donijeli ekonomske koristi za korisnike ili doprinijeli biološkoj raznolikosti (vidi ***okvir 4.***).

Okvir 4. – Dobre prakse – projekti relevantni za dezertifikaciju

Cilj jednog projekta na Siciliji u Italiji koji je sufinanciran sredstvima iz EFRR-a bio je suzbiti dezertifikaciju stabilizacijom padalina, obogaćivanjem tla i osiguravanjem bolje odvodnje. Doprinio je i razvoju vegetacije prilagođene lokalnim klimatskim uvjetima. Projekt je doprinio ublažavanju površinske erozije, povećanju biološke raznolikosti i poboljšanju stanja zemljišta.

Poboljšanje stanja tla u Italiji (na Siciliji)

Izvor: Sud.

Jedan projekt u Portugalu sufinanciran sredstvima iz EPFRR-a omogućio je stjecanje gospodarskih koristi iz prethodno neproduktivnog tla. Na području s pješčanim tlom zasađena je borova šuma. Tlo je obogaćeno organskom tvari te su primijenjene metode kontrole navodnjavanja i vegetacije koje nisu uključivale oranje. Projektom je poboljšana produktivnost zemljišta te je istodobno tlo zaštićeno od erozije uzrokovane vjetrom.

Pošumljavanje u Portugalu

Izvor: Sud.

Međutim, postoje razlozi za zabrinutost u pogledu dugoročne održivosti projekata

61. Projekti iz uzorka Suda najčešće su se odnosili na ulaganje u navodnjavanje (10 od 25 projekata, pri čemu je devet projekata sufinancirano sredstvima iz EPFRR-a). Studije pokazuju da takvi projekti mogu imati mješovite učinke na dezertifikaciju i degradaciju zemljišta[75].

62. S jedne strane, navodnjavanjem se može povećati profitabilnost zemljišta. Njime se mogu povećati prinosi od usjeva, osobito kratkoročno, kao i količine zemljišta raspoloživog za poljoprivredne djelatnosti te se, isto tako, može povećati otpornost na sušu. Sud je uočio takve pozitivne učinke u okviru projekata iz uzorka.

63. S druge strane, navodnjavanje može dovesti do problema u pogledu održivosti, odnosno do osiromašenja vodnih resursa, zagađivanja podzemnih voda, veće erozije tla ili rizika od

---

[75] Podimata, M. V. i Yannopoulos, P. C., „Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems" (Razvoj primjene teorije igara u sustavima navodnjavanja), *Agriculture and Agricultural Science Procedia 4*, 2015., str. 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" (Međunarodni simpozij o visokoj tehnologiji za sustavno upravljanje stakleničkim plinovima), *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" (Prednosti i nedostatci navodnjavanja: usredotočivanje na semiaridne regije. Holistički pristup okolišu), 2017., str. 29. – 38.

salinizacije[76] i smanjene plodnosti tla. Kako bi se riješilo ta pitanja, Uredbom o EPFRR-om predviđeno je da projekti navodnjavanja moraju ispunjavati određene uvjete ekološke održivosti kako bi mogli primiti sufinanciranje[77]. U ***okviru 5.*** opisani su problemi dugoročne održivosti koje je Sud utvrdio u dva posjećena projekta navodnjavanja.

Okvir 5. – Razlozi za zabrinutost u pogledu održivosti u slučaju projekata navodnjavanja kojima se suzbija dezertifikacija

Sud je na **Siciliji u Italiji** posjetio projekt navodnjavanja sufinanciran iz EPFRR-a tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. U okviru tog projekta nije se mjerila potrošnja vode. Voda se naplaćivala na temelju broja navodnjenih hektara, a ne na temelju stvarne potrošnje. Takva praksa ne potiče učinkovitu uporabu vodnih resursa. To je pitanje riješeno u tekućem programskom razdoblju (2014. – 2020.) u kojemu se zahtijeva uspostava sustava mjerenja potrošnje vode za sva nova ulaganja u navodnjavanje.

U **Portugalu** je projekt navodnjavanja sufinanciran sredstvima iz EPFRR-a u razdoblju 2014. – 2020. obuhvaćao područje koje je uglavnom bilo zasijano rižom, usjevom koji zahtijeva velike količine vode. Nadležna tijela smatrala su da je zbog razine saliniteta lokalnog tla riža jedini održivi usjev. Međutim, projekt se provodio u području s oskudicom vode. Nije bilo jamstva da će se infrastrukturom za navodnjavanje osigurati dovoljno vode za održivu potporu proizvodnji riže. Relevantna tijela nisu provela analizu troškova i koristi alternativnih rješenja, kao što su desalinizacija ili uporaba postojećih udaljenijih sustava navodnjavanja.

64. Projekti u području šumarstva (svi takvi projekti iz uzorka Suda sufinancirani su sredstvima iz EPFRR-a) imaju pozitivan učinak na sprečavanje dezertifikacije i degradacije zemljišta: šumski pokrov štiti tlo od erozije te dolazi do povećanja kapaciteta za apsorpciju ugljika. Obnovom šumskog krajolika može se očuvati biološka raznolikost i smanjiti degradacija tla. Inicijative u području agrošumarstva također mogu doprinijeti rješavanju pitanja degradacije tla, i to ulaganjem zajedničkih napora na razini lokalnih zajednica u

---

[76] Europska agencija za okoliš procjenjuje da je 25 % poljoprivrednog zemljišta koje se navodnjava u sredozemnoj regiji pogođeno salinizacijom (Izvješće o stanju okoliša iz 2015.).

[77] Vidi članak 46. Uredbe (EU) br. 1305/2013. Na primjer, analiza utjecaja na okoliš mora pokazati da ulaganje neće imati negativan učinak na okoliš.

rubnim područjima[78]. Sud je jedan od četiriju projekata u području šumarstva iz uzorka utvrdio kao primjer dobre prakse (vidi ***okvir 4.***). Međutim, projekti u području šumarstva manje su uspješni ako vegetacijski pokrov nije dovoljno prilagođen lokalnim klimatskim uvjetima (vidi ***okvir 6.***).

Okvir 6. – Razlozi za zabrinutost u pogledu održivosti u slučaju projekta u području šumarstva kojima se suzbija dezertifikacija

Sud je u jednom projektu pošumljavanja na Cipru koji je sufinanciran sredstvima iz EPFRR-a utvrdio da je 20 % posađenog drveća uginulo prije nego što je prošlo pet godina od dovršetka projekta jer neke vrste nisu bile dovoljno prilagođene klimatskim uvjetima.

Izvor: Sud.

Ograničena primjena i opseg analize troškova i koristi

65. Analize troškova i koristi te procjene ekološke održivosti od ključne su važnosti za projekte povezane s dezertifikacijom. Najčešći izvor sufinanciranja sredstvima EU-a u okviru uzorka Suda bio je EPFRR (17 od 25 projekata). U skladu s Uredbom o EPFRR-u, provedba analize troškova i koristi nije obvezna. Neke države članice odredile su da je takva analiza obvezna za određene projekte navodnjavanja, uključujući Cipar i Rumunjsku. Analiza

[78] IPCC, „Global Warming of 1.5°C" (Globalno zatopljenje od 1,5 °C), 2018., sjednica IPCC-a u svrhu odobrenja, tablica 5.2., str. 5. – 64. i str. 5. – 68.

troškova i koristi provedena je za šest od devet projekata navodnjavanja u okviru EPFRR-a iz uzorka Suda. U tim se slučajevima analizom nastojalo dokazati da projekt ima financijske koristi u odnosu na alternativnu opciju nepoduzimanja nikakvih mjera. Međutim, u troškovima ulaganja u projekt nisu uzeti u obzir troškovi mjera za ispravljanje mogućeg negativnog učinka na okoliš (iako su bile potrebne razne dozvole od tijela nadležnih za zaštitu okoliša).

Tijela država članica nisu procjenjivala uspješnost projekata u pogledu dezertifikacije i degradacije tla

66. Države članice nisu dužne prikupljati ili evaluirati podatke o učinku projekata EU-a na dezertifikaciju i degradaciju tla[79]. Nijedno od tijela u državama članicama koje je Sud posjetio nije procjenjivalo djelotvornost takvih projekata u borbi protiv dezertifikacije.

Komisija nije procijenila napredak u pogledu ispunjenja obveze postizanja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine

67. Sud je ispitao je li vjerojatno da će EU ispuniti obvezu postizanja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine. Kako bi se na razini EU-a postigao taj cilj, potrebne su redovita procjena degradacije zemljišta, prekogranična suradnja i koordinacija te provedba relevantnih mjera, kao i relevantne smjernice za države članice o koracima koji su potrebni za postizanje neutralnosti degradacije zemljišta. Takve smjernice trebale bi obuhvaćati promicanje dobrih praksi, kao i tehnike za evaluaciju učinka ulaganja u navodnjavanje zemljišta i za procjenu gubitka biološke raznolikosti.

68. EU i države članice preuzeli su obvezu Ujedinjenih naroda da se do 2030. postigne neutralnost degradacije zemljišta (vidi ***odlomke 13. i 14***.). GU ESTAT na godišnjoj osnovi objavljuje izvješće o napretku u ostvarenju ciljeva održivog razvoja u kontekstu EU-a, uključujući pokazatelje kojima su obuhvaćena dva aspekta u pogledu degradacije zemljišta:

---

[79] U sklopu postojećih okvira za evaluaciju, posebice za EPFRR, ne postoje posebni pokazatelji za praćenje dezertifikacije ili degradacije zemljišta, iako postoje kontekstni pokazatelji koji su u određenoj mjeri povezani s degradacijom zemljišta: pokrov zemljišta, organska tvar u tlu na obradivom zemljištu, erozija tla uzrokovana vodom.

umjetni pokrov i erozija tla uzrokovana vodom (vidi ***odlomak 40.*** i ***tablicu 2.***). GU ESTAT, u ime Komisije, analizira samo promjene u tim pokazateljima i ne donosi zaključke o stanju u pogledu neutralnosti degradacije zemljišta u EU-u[80].

69. Degradacija zemljišta ima prekogranični učinak. Tlo nije statično i čimbenici koji potiču degradaciju često su globalni. Degradacija zemljišta često se smatra lokalnom pojavom, no čestice se tla kreću. Studije pokazuju da procesi erozije uzrokovane vodom i vjetrom, pješčane oluje[81] ili ljudske aktivnosti, kao što je onečišćenje pesticidima, imaju važnu ulogu u smislu prekograničnog učinka degradacije tla te da imaju posljedice za gospodarstvo, društvo i okoliš[82], kao što su klimatske promjene, zdravstveni problemi i nedostatak hrane. Unatoč prekograničnoj prirodi tog problema, države članice i Komisija ne koordiniraju svoje napore u ostvarenju cilja EU-a da se postigne neutralnost degradacije zemljišta.

70. Komisija nije procijenila napredak u pogledu ispunjenja obveze postizanja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine. To potvrđuju i studije kao što je ona izrađena u ime njemačke agencije za okoliš, u kojoj se navodi da je „rasprava o cjelokupnom ostvarivanju ciljeva održivog razvoja, a posebno o ostvarivanju cilja neutralnosti degradacije tla, tek u vrlo ranoj fazi" te da je „EU imao ključnu ulogu u osmišljavanju ciljeva održivog razvoja, no njihovo ostvarenje u EU-u napreduje sporo"[83]. U EU-u i dalje ne postoji jasna zajednička vizija o tome kako će se do 2030. godine postići neutralnost degradacije zemljišta.

---

[80] U svojem izvješću o praćenju napretka u ostvarenju ciljeva održivog razvoja u EU-u za 2018. GU ESTAT potvrđuje da je analiza koju provodi za cilj br. 15.3 „usmjerena samo na dva aspekta: umjetni pokrov zemljišta i eroziju tla. S obzirom na to da skupom pokazatelja nisu obuhvaćeni drugi procesi degradacije kao što su zagađenje, gubitak biološke raznolikosti tla, erozija uzrokovana vjetrom, smanjenje organske tvari, zbijanje, salinizacija i dezertifikacija, rezultati analize ograničeni su".

[81] Na primjer, ciparska vlada izdala je 2016. 21 najavu nanosa pijeska i prašine.

[82] Vidi, npr., Hagemann, N., SOILS4EU, „Transboundary effects of soil degradation in the EU" (Prekogranični učinci degradacije tla u EU-u), Centar Helmholtz za ekološka istraživanja, 2018. i http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

[83] 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" (Ostvarivanje podcilja održivog razvoja br. 15.3. o neutralnosti

71. U okviru UNCCD-a uspostavljen je dobrovoljni program kojemu je cilj da se zemljama pruži potpora u ispunjavanju obveza u pogledu neutralnosti degradacije zemljišta, primjerice u definiranju nacionalnih polaznih vrijednosti, ciljeva ili povezanih mjera. Do studenoga 2018. u taj se program uključilo 119 zemalja. Italija je jedina država članica EU-a koja je sudionica. Komisija državama članicama ne pruža smjernice o praktičnim aspektima postizanja neutralnosti degradacije zemljišta.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

72. Dezertifikacija je oblik degradacije zemljišta u sušnim područjima. Ta je pojava sve veća prijetnja u EU-u koja znatno utječe na zemljište. Budući scenariji klimatskih promjena upućuju na povećanje izloženosti dezertifikaciji u EU-u u tekućem stoljeću, uz porast temperature, sve veći broj suša i manje količine oborina u južnim dijelovima Europe. Očekuje se da će učinci te pojave biti posebno snažni u južnom Portugalu, velikom dijelu Španjolske, južnoj Italiji, jugoistočnoj Grčkoj, na Cipru te na bugarskoj i rumunjskoj obali (vidi ***odlomke 1. – 24.***).

73. Sud je utvrdio da se rizik od dezertifikacije u EU-u ne otklanja na djelotvoran i učinkovit način. Iako su dezertifikacija i degradacija zemljišta prijetnje koje su već prisutne u EU-u i koje postaju sve veće, Komisija nema jasnu sliku o tim izazovima, a koraci koji se poduzimaju u borbi protiv dezertifikacije nisu dovoljno usklađeni.

74. Sud je utvrdio da ne postoji dogovorena metodologija za procjenu dezertifikacije i degradacije zemljišta unutar EU-a. Iako Komisija i države članice prikupljaju podatke o raznim čimbenicima koji utječu na dezertifikaciju i degradaciju zemljišta, Komisija ne analizira te podatke u svrhu izrade pouzdane procjene dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u (vidi ***odlomke 28. – 40.***).

---

degradacije zemljišta – razvoj pokazatelja na temelju promjena u namjeni zemljišta i vrijednosti tla), Ekološki institut u Berlinu u ime Njemačke agencije za okoliš, 2018., str. 12. i 38.

1. preporuka – Razumijevanje degradacije zemljišta i dezertifikacije u EU-u

Komisija bi u suradnji s državama članicama trebala:

(a) utvrditi metodologiju i relevantne pokazatelje, počevši od triju pokazatelja predviđenih u okviru UNCCD-a, na temelju kojih će se procijeniti razmjeri dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2020.

(b) objediniti i analizirati, na temelju dogovorene metodologije, relevantne podatke o dezertifikaciji i degradaciji zemljišta, od kojih se većina već prikuplja, te ih redovito predstavljati na jasan i korisnicima pristupačan način u svrhu javne uporabe, po mogućnosti u obliku interaktivnih zemljovida za uporabu u EU-u.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2021.

75. Mjere EU-a za suzbijanje dezertifikacije nisu dovoljno usklađene. Na razini EU-a ne postoji posebno zakonodavstvo o dezertifikaciji. Dok se na druge ključne prirodne resurse kao što su zrak ili voda primjenjuju razne direktive i uredbe EU-a, za tlo ne postoji slično integrirano zakonodavstvo na razini EU-a.

76. Na razini EU-a ne postoji strategija o dezertifikaciji i degradaciji zemljišta. Umjesto toga na razini EU-a postoji niz strategija, akcijskih planova i programa potrošnje, kao što su zajednička poljoprivredna politika ili strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, koji su relevantni za borbu protiv dezertifikacije, ali nisu usmjereni na nju. Borba protiv dezertifikacije i degradacije zemljišta u praksi nije koordinirana na odgovarajući način (vidi ***odlomke 41. – 56.***).

2. preporuka – Procjena potrebe za unaprjeđenjem pravnog okvira EU-a za tlo

Komisija bi trebala procijeniti prikladnost tekućeg pravnog okvira za održivo korištenje tla u EU-u, uključujući pitanje borbe protiv dezertifikacije i degradacije zemljišta.

Ciljni rok provedbe: 30. lipnja 2021.

77. Sud je utvrdio da projekti EU-a mogu imati pozitivan učinak na dezertifikaciju. Projekti povezani s dezertifikacijom obuhvaćeni su različitim područjima politika EU-a, prije svega ruralnim razvojem, ali i politikama u području okoliša i klime, istraživanja ili regionalnom politikom. Međutim, postoje određeni razlozi za zabrinutost u pogledu njihove dugoročne održivosti. Države članice primjenjivale su analizu troškova i koristi u ograničenoj mjeri te nisu procijenile učinak projekata financiranih sredstvima EU-a u pogledu dezertifikacije jer ona nije bila njihov primarni cilj (vidi ***odlomke 57. – 66.***).

78. Komisija nije procijenila napredak u ispunjenju obveze ulaganja napora u postizanje neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. godine. Nije provedena procjena degradacije zemljišta na razini EU-a. Komisija državama članicama nije pružila praktične smjernice o tome kako postići neutralnost degradacije zemljišta. U EU-u još ne postoji jasna zajednička vizija o tome kako će se do 2030. postići neutralnost degradacije zemljišta (vidi ***odlomke 67. – 71.***).

3. preporuka – Postizanje neutralnosti degradacije zemljišta u EU-u do 2030. godine

Komisija bi trebala:

(a) navesti dodatne pojedinosti o tome kako će se ispuniti obveza EU-a da se do 2030. godine postigne neutralnost degradacije zemljišta te redovito izvješćivati o napretku

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2020.

(b) pružiti državama članicama smjernice o praktičnim aspektima očuvanja tla i postizanja neutralnosti degradacije zemljišta u EU-u, uključujući promicanje dobrih praksi

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2020.

(c) na zahtjev pružiti državama članicama tehničku potporu u izradi nacionalnih planova djelovanja za postizanje neutralnosti degradacije zemljišta do 2030., uključujući utvrđivanje usmjerenih mjera, jasnih ključnih etapa i plana za srednjoročno izvješćivanje na razini država članica.

Ciljni rok provedbe: 31. prosinca 2022.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Nikolaos A. Milionis, na sastanku održanom u Luxembourgu 14. studenoga 2018.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne

predsjednik

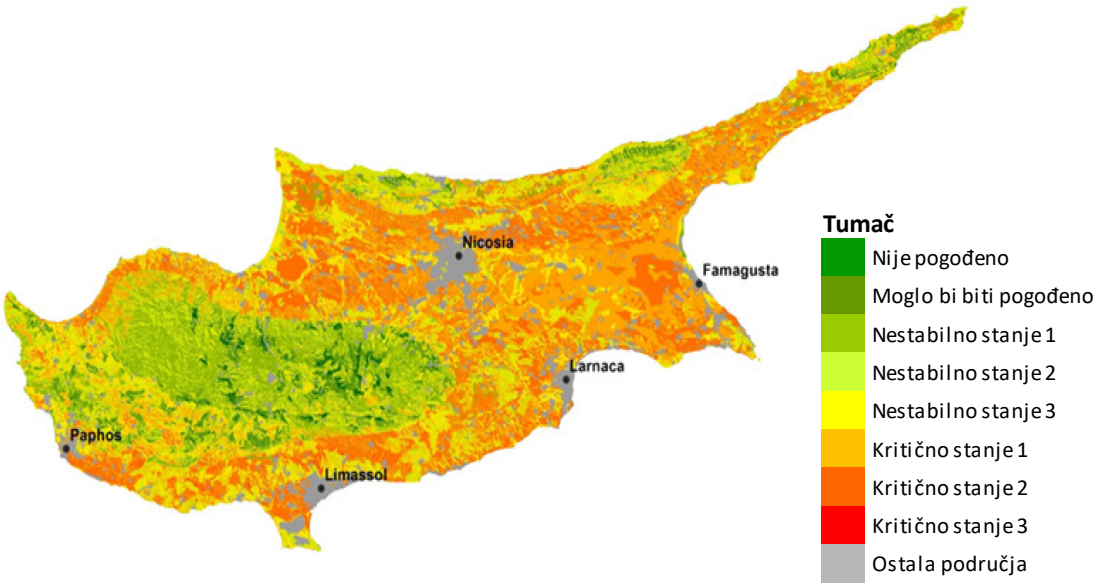
PRILOG I.

Zemljovidi područja kojima prijeti rizik od dezertifikacije u odabranim državama članicama

Države članice koje je Sud posjetio izradile su zemljovide rizika od dezertifikacije. Međutim, ti se zemljovidi ne ažuriraju redovito i ne mogu se međusobno uspoređivati jer se u okviru njih primjenjuju različiti pokazatelji i različito označivanje bojama. Slijedom toga, oni ne mogu pružiti sveobuhvatnu sliku o dezertifikaciji na razini EU-a.

Cipar

Izloženost dezertifikaciji na Cipru procijenjena je na temelju definicije ekološki osjetljivih površina utvrđene u okviru projekta MEDALUS[84]. Na temelju procjene zaključeno je da će očekivano smanjenje padalina i povećanje temperature zraka, uz povećanje indeksa aridnosti, dovesti do veće izloženosti dezertifikaciji na cijelom otoku Cipru.



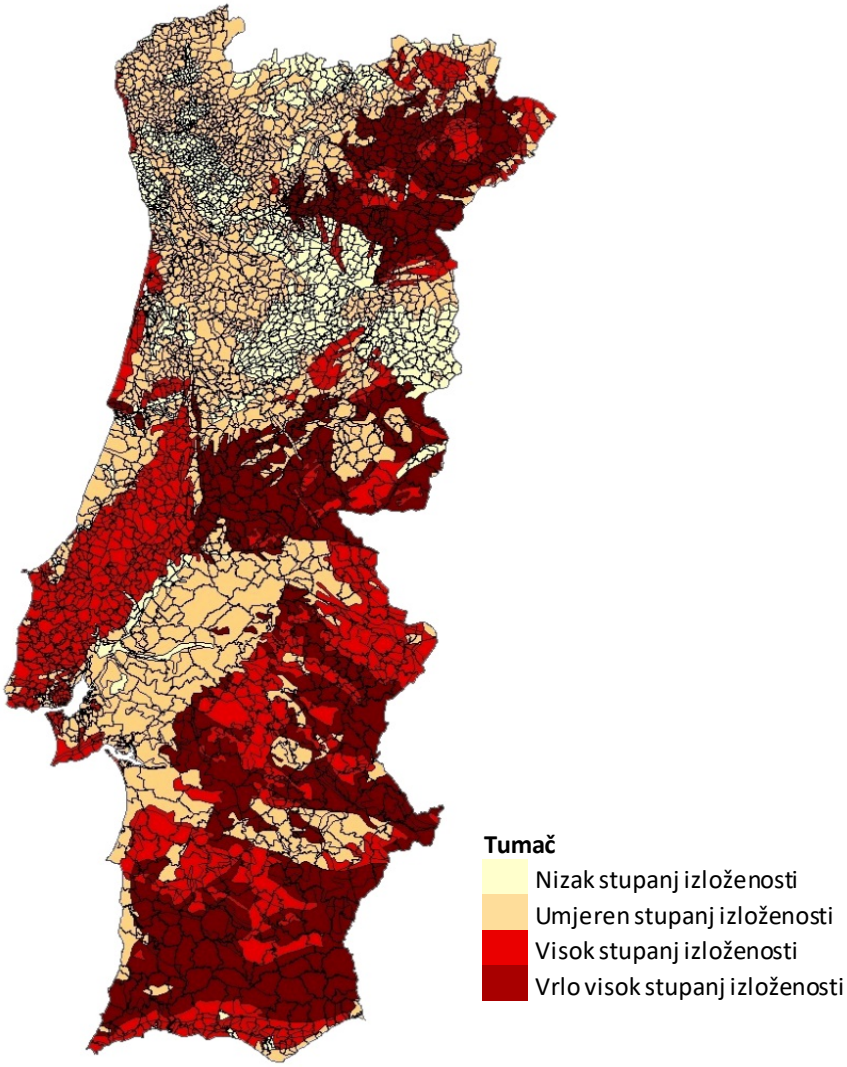
Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i okoliša, „Climate Change Risk Assessment, Land Desertification" (Procjena rizika od klimatskih promjena, dezertifikacija zemljišta), 2016., str. 24.

---

[84] Model MEDALUS (Dezertifikacija na Sredozemlju i korištenje zemljišta) u velikoj je mjeri testiran u zemljama sredozemnog bazena te se široko upotrebljava kao alat za otkrivanje područja koja su najugroženija degradacijom zemljišta.

Portugal

Više od 5,5 milijuna hektara kontinentalnog dijela Portugala (više od 50 % ukupne površine kopnenog područja Portugala) ugroženo je dezertifikacijom[85]. Zemljovid izloženosti dezertifikaciji u okviru portugalskog nacionalnog programa djelovanja iz 2014. potvrđuje da je Portugal vrlo pogođen dezertifikacijom jer je za više od 30 % njegova teritorija utvrđen „vrlo visok" ili „visok" stupanj izloženosti dezertifikaciji.



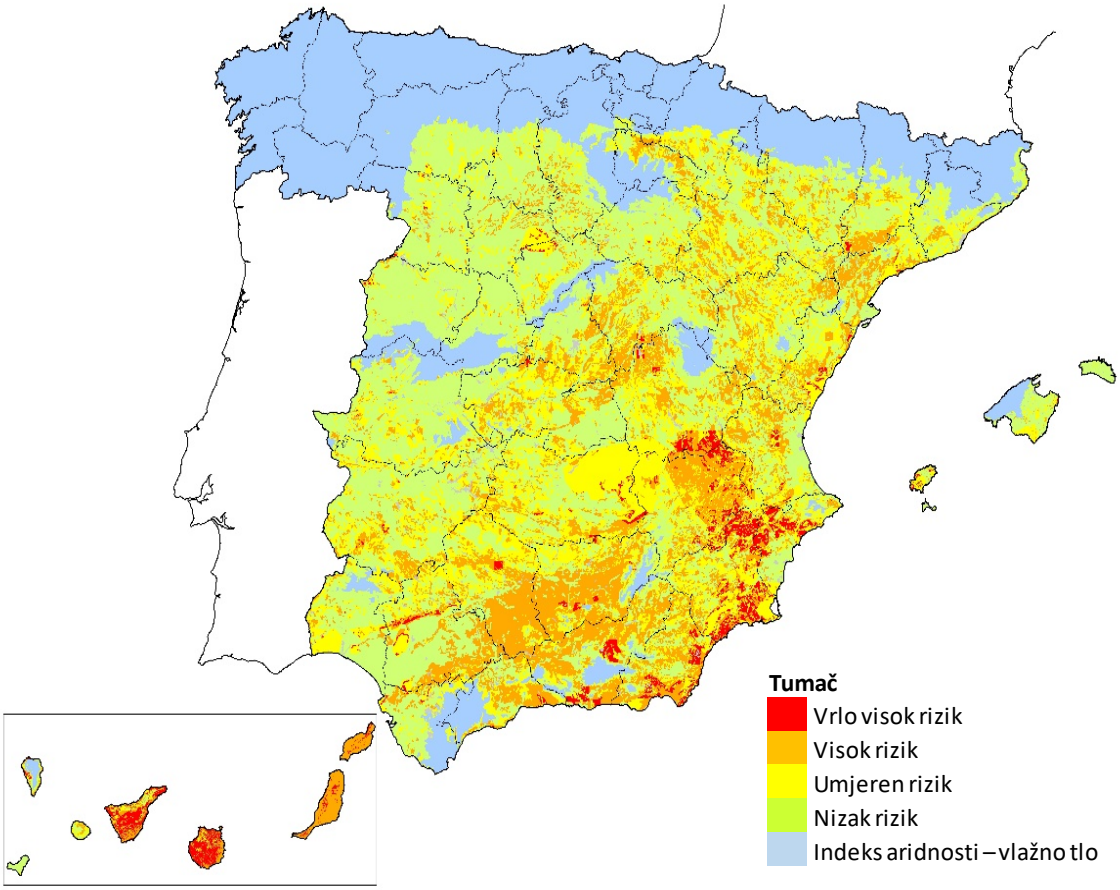
Izvor: Institut za ruralni razvoj i hidrauliku, Nacionalna stanica za agronomiju, projekt DISMED, 2003., za: Lúcio do Rosário „Pokazatelji dezertifikacije za kontinentalni Portugal", 2004.; te, Teritorijalna glavna uprava, službeni administrativni zemljovid Portugala, 2016.

---

[85] Sanjuan, M. E., del Barrio, G., Ruiz, A., Puigdefabregas, J., projekt „DesertWatch", 2011.

Španjolska

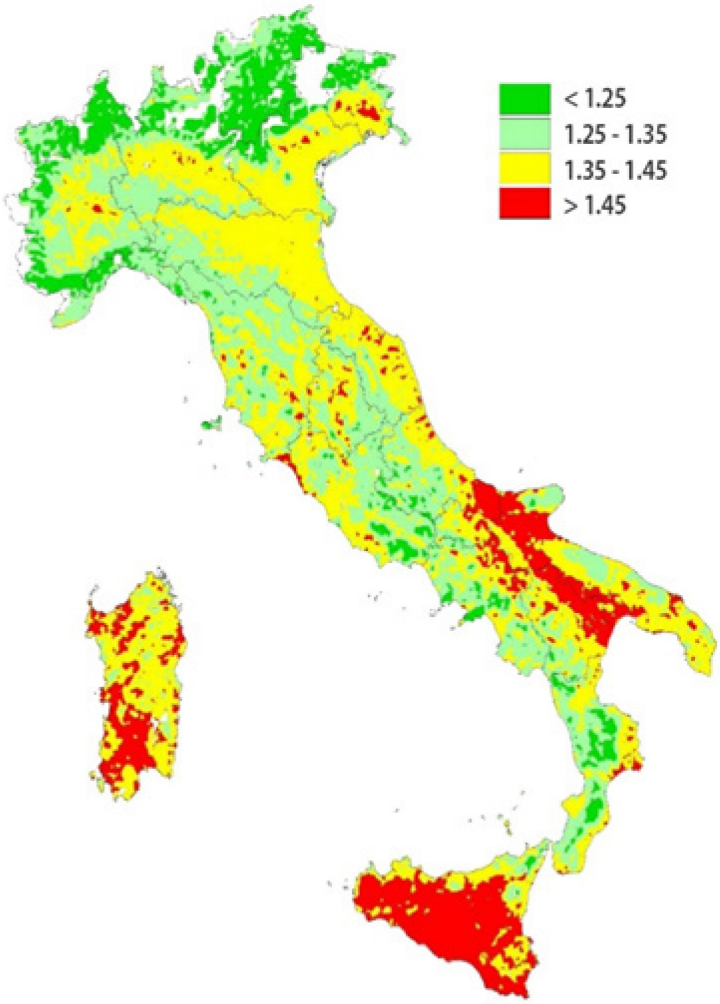
Prema španjolskom nacionalnom programu djelovanja za UNCCD iz 2008., oko 74 % Španjolske ugroženo je dezertifikacijom, pri čemu je za 18 % teritorija utvrđen „visok” ili „vrlo visok” rizik, a za 19 % teritorija „umjeren” rizik. Stanje je osobito zabrinjavajuće u regiji Murcia i autonomnoj zajednici Valenciji te na Kanarskim otocima, gdje je na više od 90 % teritorija rizik od dezertifikacije ili „visok” ili „vrlo visok”.



Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i hrane, Nacionalni program djelovanja za borbu protiv dezertifikacije, 2008., str. 137.

Italija

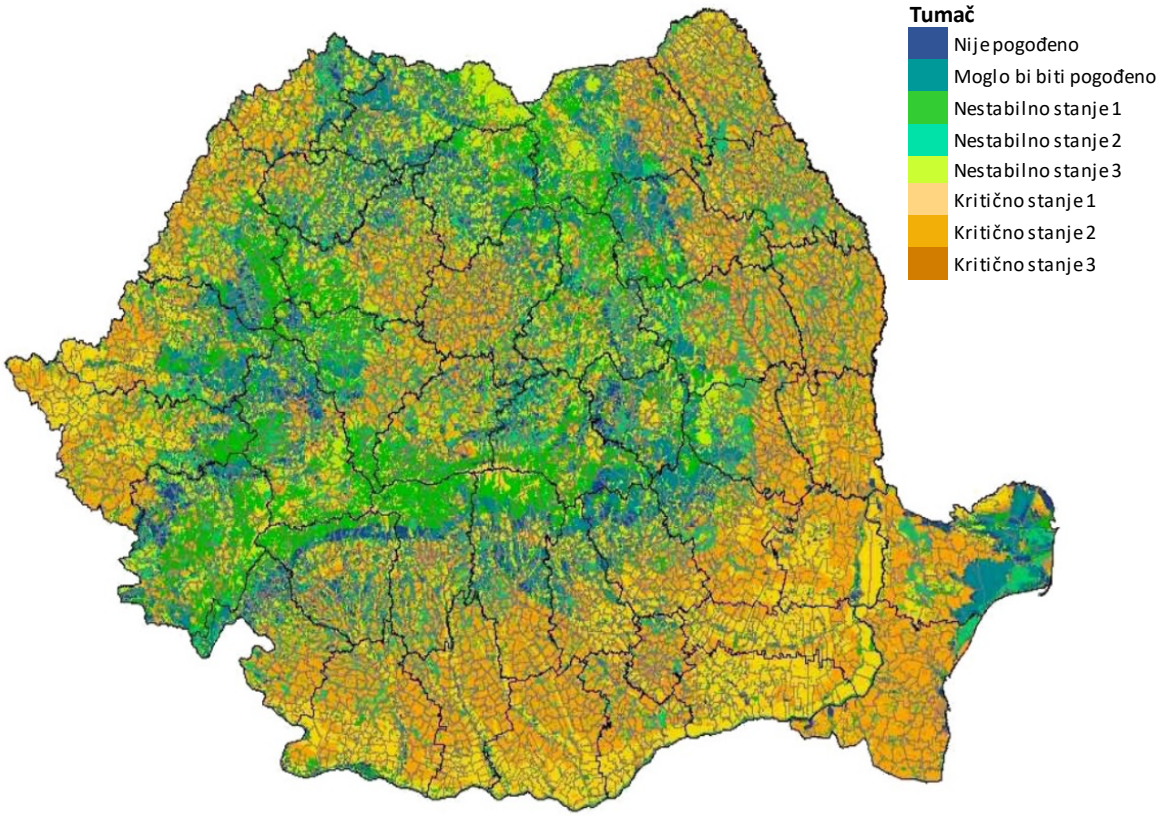
Izloženost dezertifikaciji u Italiji procijenjena je na temelju definicije ekološki osjetljivih površina utvrđene u okviru projekta MEDALUS. U okviru te procjene 2008. godine zaključeno je da na 10 % teritorija Italije izloženost dezertifikaciji visoka, dok je za 49 % teritorija utvrđena srednje visoka izloženost. Konkretno, 70 % površine Sicilije ima umjeren ili visok stupanj ekološke osjetljivosti. No znatno su pogođena i druga područja, osobito u jugoistočnoj Italiji i na Sardiniji.



Izvor: Perini, L. i dr., „Dezertifikacija u Italiji", 2008., na temelju podataka iz 2000.

Rumunjska

U svojem šestom nacionalnom priopćenju o klimatskim promjenama i prvom dvogodišnjem izvješću (prosinac 2013.) rumunjska tijela procijenila su da područje izloženo dezertifikaciji, koje obilježava aridna, semiaridna ili suha subhumidna klima, čini otprilike 30 % ukupne površine Rumunjske, i da se uglavnom nalazi u Dobrudži, Moldovi, na jugu rumunjske ravnice i na zapadnoj ravnici.



Izvor: Nacionalni institut za istraživanje i razvoj u području tla, agrokemije i zaštite okoliša, sektorski program Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, 2007.

PRILOG II.

Dodatni podatci povezani s dezertifikacijom koje prati Komisija

- Erozija tla: u izvješću o provedbi tematske strategije za zaštitu tla iz 2012.[86] procijenjeno je da je 22 % kopnene površine Europe izloženo eroziji. U sredozemnim regijama i dalje postoji veliki rizik od erozije tla. Na te regije, koje čine 11 % ukupne kopnene površine EU-a, otpada gotovo 70 % ukupnog gubitka tla u EU-u[87]. Stopa gubitka tla u Europi smanjena je u prošlom desetljeću za prosječno 9,5 %, a na obradivom zemljištu za 20 %[88]. Podatci o eroziji tla temelje se na informacijama koje su dostupne u okviru programa Copernicus, baze podataka CORINE, projekta LUCAS i drugih izvora u EU-u.

- Suše: Europski centar za predviđanje i promatranje sušnih razdoblja objavljuje informacije koje su relevantne za suše, kao što su zemljovidi pokazatelja izrađeni na temelju različitih izvora podataka (npr. mjerenja količine oborina, satelitskih mjerenja i modela sadržaja vlage u tlu). Podatci pokazuju trend povećanja učestalosti i trajanja suša u sušnim područjima EU-a u posljednjim desetljećima.

- Praćenje voda: praćenje površinskih voda, koje provodi JRC, pokazuje trendove na područjima pokrivenima površinskim vodama (npr. na novim branama), ali ne pruža informacije o količini dostupne vode ili potrebama za vodom. Rezultati tog praćenja pokazuju povećanje površine površinskih voda u sušnim područjima u EU-u (npr. u Španjolskoj i Portugalu te na Cipru) posljednjih godina. Od 2006. u EU-u je obvezno i praćenje podzemnih voda.

  - Šumski požari: šumski požari prate se u okviru Europskog informacijskog sustava za šumske požare, kojim je obuhvaćeno 40 zemalja u Europi i sjevernoj Africi te na Bliskom istoku. Iako ne postoji jasna korelacija između dezertifikacije i požara, Komisija smatra da su klimatske promjene dovele do većeg intenziteta šumskih požara i duljeg trajanja sezone požara u EU-u. Kao posljedica, povećao se rizik od dezertifikacije.

---

[86] COM(2012) 46 final, 13. veljače 2012., „Provedba tematske strategije za zaštitu tla i tekuće aktivnosti".

[87] Prezentacija JRC-a (Panagos, P.) u okviru radionice GU-a AGRI pod nazivom „Identification of challenges related to soil erosion and agriculture" (Utvrđivanje izazova povezanih s erozijom tla i poljoprivredom), 2018.

[88] https://esdac.jrc.ec.europa.eu/content/soil-erosion-water-rusle2015

PRILOG III.

Sažeti pregled projekata relevantnih za dezertifikaciju obuhvaćenih revizijskim posjetima

Vrsta projekta	Izvor sredstava EU-a za sufinanciranje	Broj uzorkovanih projekata	Broj dovršenih projekata	Države članice	Procjena Suda u pogledu mogućeg učinka na borbu protiv dezertifikacije
Ulaganja u navodnjavanje	EPFRR	9	6	Sve posjećene države članice	Mješovit učinak
	EFRR	1	1		
Mjere u području šumarstva	EPFRR	4	4	Italija, Cipar, Portugal	Pozitivan učinak jer je vegetacijski pokrov prilagođen klimatskim uvjetima
Obnova suhozida ili nasipa	EPFRR	3	3	Španjolska, Italija	Pozitivan učinak – sprječavanje erozije tla
Uporaba bilja koje je bolje prilagođeno uvjetima	LIFE / potprogram za okoliš programa LIFE	2	0	Španjolska, Portugal	Projekti nisu dovršeni
Istraživanje tehnika za suzbijanje dezertifikacije	FP7	2	1	Cipar, Portugal	Pozitivan učinak jer se rezultati istraživanja promiču
	EFRR	1	1	Španjolska	
Plodored	EPFRR	1	0	Cipar	Projekt nije dovršen
Obnova zemljišta nakon šumskih požara	FSEU	1	0	Cipar	Projekt nije dovršen
Stabilizacija padina, veći biljni pokrov i pokrov tla	EFRR	1	1	Italija	Pozitivan učinak – sprječavanje dezertifikacije i erozije tla
	Ukupno	**25**	**17**		

ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„SUZBIJANJE DEZERTIFIKACIJE U EU-u: RASTUĆA PRIJETNJA KOJA ZAHTIJEVA VIŠE MJERA"

SAŽETAK

I. Dezertifikacija i degradacija zemljišta sve su veće prijetnje na globalnoj i europskoj razini, kako je istaknuto u publikaciji „Global Land Outlook" Konvencije UN-a o suzbijanju dezertifikacije (UNCCD)[1], izvješću „Land Degradation and Restoration Assessment" Međuvladine znanstveno-političke platforme za biološku raznolikost i usluge ekosustava (IPBES)[2] te trećem izdanju Svjetskog atlasa dezertifikacije[3]. Iako je definicija dezertifikacije obuhvaćena područjem djelovanja UNCCD-a, na europskoj razini još ne postoji jedinstvena i zajednički dogovorena definicija pojmova „degradacija zemljišta" i „neutralnost degradacije zemljišta" (*Land Degradation Neutrality*, LDN). To treba imati na umu kada se govori o neutralnosti degradacije zemljišta i povezanim provedbenim mjerama.

III. Komisija se slaže da su dezertifikacija i degradacija zemljišta aktualne i sve veće prijetnje u EU-u. Iako degradacija zemljišta utječe na sve države članice EU-a, rizik od dezertifikacije povećava se osobito u južnoj Europi te na područjima u Bugarskoj i Rumunjskoj koja graniče s Crnim morem.

Komisija je 22. rujna 2006. predložila Direktivu (COM(2006) 232 final) kojom bi se uspostavio okvir za zaštitu tla i izmijenila Direktiva 2004/35/EZ (Okvirna direktiva o tlu), no morala ju je povući 2014. jer u Vijeću nije postignuta kvalificirana većina. Stoga na razini EU-a ne postoji nijedan zakonodavni akt sa sveobuhvatnim pristupom toj temi.

Usprkos tome, Komisija radi na tom pitanju na različitim razinama (vidjeti odlomak 44.) te je 2015. osnovala stručnu skupinu EU-a za provedbu odredbi o zaštiti tla iz Sedmog programa djelovanja Unije za okoliš (Odluka br. 1386/2013/EU). Tim aspektom bave se i razni programi financiranja EU-a.

IV. U okviru pripreme prijedloga Okvirne direktive o tlu Komisija je prikupljala podatke za procjenu dezertifikacije u EU-u, no kako ne postoji namjenski pravni okvir, nema ni zakonske obveze daljnjeg prikupljanja informacija o dezertifikaciji na razini EU-a.

No Komisija je ipak uspostavila politike kojima se na različite načine (prvenstveno u okviru zajedničke poljoprivredne politike, ZPP) podupiru mjere država članica te se problem rješava na razini država članica, a ne u okviru integrirane politike EU-a.

V. Komisija se zalagala za to da se u okviru Tematske strategije EU-a za zaštitu tla i prijedloga Okvirne direktive o tlu uvede sveobuhvatna strategija za borbu protiv dezertifikacije.

Nakon povlačenja prijedloga Okvirne direktive o tlu Komisija se zalagala za to da se to pitanje u što većoj mjeri obuhvati postojećim pravnim okvirom, odnosno provedbom Tematske strategije EU-a za zaštitu tla (COM(2006) 232) te uvrštavanjem zaštite tla u druge politike i programe EU-a (npr. ZPP, kohezijska i regionalna politika, Strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, Okvirna direktiva o vodi, Program za okoliš i klimatske aktivnosti i istraživački programi).

---

[1] https://knowledge.unccd.int/glo

[2] https://www.ipbes.net/assessment-reports/ldr

[3] https://wad.jrc.ec.europa.eu/

EU-ovi programi financiranja planirani za sljedeće programsko razdoblje (2021.–2027.) većinom imaju istu svrhu kao i programi iz tekućeg razdoblja, što znači da će se i dalje baviti problemom dezertifikacije i degradacije zemljišta i tla.

Brojne inicijative država članica koje primaju potporu iz programa financiranja EU-a namijenjene su što većem suzbijanju dezertifikacije u sklopu postojećeg pravnog okvira.

VI. Fond za ruralni razvoj postavio je uvjete prihvatljivosti koje moraju zadovoljiti projekti i ulaganja (npr. navodnjavanje, pošumljavanje), među kojima su i uvjeti čiji je cilj zajamčiti održivost projekata.

VII. U okviru Radne skupine Vijeća o međunarodnim pitanjima okoliša u pogledu dezertifikacije i u okviru stručne skupine EU-a za zaštitu tla, Komisija je državama članicama predložila da bude posrednik u komunikaciji i koordinaciji usmjerenoj postizanju cilja neutralnosti degradacije zemljišta na razini EU-a. Komisija je naručila i namjensku studiju, kojom će se dodatno poduprijeti dosadašnji rad.

VIII. Komisija prihvaća preporuke.

Kad je riječ o preporuci o boljem razumijevanju degradacije zemljišta i dezertifikacije u EU-u, dogovor o zajedničkoj metodologiji ovisi o odluci država članica. Isto tako, Komisijino prikupljanje i predstavljanje podataka u interaktivnom alatu ovisit će o dodjeli dostatnih sredstava.

Kad je riječ o preporuci koja se odnosi na procjenu potrebe za poboljšanjem pravnog okvira EU-a, Komisija će uz potporu stručne skupine EU-a za zaštitu tla dodatno razmotriti načine rješavanja problema kvalitete tla na nacionalnoj razini i razini EU-a. Ta razmatranja neće se ograničiti samo na poboljšanje pravnog okvira EU-a u području zaštite tla, već će se usmjeriti i na utvrđivanje najprimjerenijih mjera za suzbijanje dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u.

Komisija prihvaća i preporuku o postizanju cilja neutralnosti degradacije zemljišta do 2030.

UVOD

Okvir 1. – ključni pojmovi

Postoji nekoliko definicija suše.

Odlomak 3.

Prva alineja: Posljednji primjeri s Pirenejskog poluotoka potvrđuju da su među glavnim uzrocima velikih požara napuštenost zemljišta i nedostatak primjerenog upravljanja zemljištem. Nakon požara, erozija i degradacija zemljišta mogu pokrenuti proces dezertifikacije.

Nedostatak primjerenog upravljanja zemljištem i vegetacijom može uzrokovati dezertifikaciju i nakon izgaranja nakupljene biomase kojom se ne gospodari, uslijed čega dolazi do erozije, degradacije zemljišta i dezertifikacije[4]. S druge strane, ljudske aktivnosti, kao što su ispravno pošumljavanje i upravljanje zemljištem, mogu ograničiti, a čak i poništiti učinke dezertifikacije.

Druga alineja: U izvješću Europske agencije za okoliš o problemima povezanima s vodnim resursima u južnoj Europi[5] dobro je opisan začarani krug dezertifikacije: „dezertifikacija može uzrokovati smanjenu infiltraciju u tlo i s tim povezano povećanje površinskog otjecanja uz

---

[4] 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", Land Degradation and Development 27, 3.–13.

[5] https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-056-1/page012.html

odgovarajuće povećanje maksimalnih poplavnih istjeka. Dezertifikacija uzrokuje i promjene u vegetacijskom pokrovu, koji trenutačno prolazi kroz brze promjene zbog krčenja šuma u svrhu dobivanja goriva ili povećanja obradivih površina. Novi vegetacijski pokrov, kada postoji, sastoji se od usjeva ili siromašne vegetacije. Tlo je nezaštićeno, a erozija izazvana povećanim površinskim otjecanjem postaje sve jača, što pokreće lančanu reakciju."

Odlomak 4.

Druga alineja: Obnova tla često se provodi uspostavom punog zelenog pokrova/nasada stabala (ne obrnuto).

Odlomak 9. Usto, prema izvješću Međuvladina panela o klimatskim promjenama očekuje se povećanje rizika od suša i manjka oborina, iako s nižom razinom pouzdanosti.

Odlomak 21.

Prva i druga alineja: Jedan od ciljeva ZPP-a jest osigurati održiv razvoj poljoprivrede. Neki instrumenti u okviru ZPP-a imaju potencijal uklanjanja (poništavanja ili sprečavanja) mogućih negativnih utjecaja nekih poljoprivrednih praksi i metoda na stanje prirodnih resursa, uključujući tlo. Postoje obvezne mjere (višestruka sukladnost i ekologizacija), koje uključuju prakse čiji je cilj sprečavanje štete za tlo i osiguravanje njegove zaštite. One se mogu kombinirati s dobrovoljnim mjerama za ruralni razvoj, kojima se podupiru poljoprivredne prakse namijenjene poboljšanju stanja prirodnih resursa, uključujući tlo. Budući da države članice imaju veliku fleksibilnost u pogledu odabira mjera, razina ambicioznosti tih mjera može se razlikovati. To je detaljno analizirano u „Popisu i procjeni instrumenata politike za zaštitu tla u državama članicama EU-a"[6].

Nadalje, odredbe za ruralni razvoj u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), koji je dio strukturnih i investicijskih fondova EU-a, sadržavaju zaštitne mjere za ulaganja koja primaju potporu iz tog fonda (uključujući ulaganja u navodnjavanje) u cilju sprečavanja mogućih pritisaka takvih ulaganja na prirodne resurse.

U programskom razdoblju 2014.–2020. države članice dodijelile su više od 20 % sredstava EPFRR-a (više od 20 milijardi EUR) tom tematskom cilju, koji je samo jedan od malobrojnih ciljeva u okviru kojih se mogu rješavati problemi dezertifikacije i degradacije zemljišta.

Odlomak 22. Iako nisu dostupni točni podaci o razini potpore iz ZPP-a koja se upotrebljava za borbu protiv dezertifikacije, struktura politike daje neke naznake u tom pogledu. To se čini povezivanjem izravnih plaćanja s poštovanjem dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta (GAEC), uključujući zahtjeve o zaštiti tla, i dodjelom znatnih sredstava iz fondova za ruralni razvoj država članica prioritetu 4, koji se odnosi na upravljanje vodama, tlom i bioraznolikošću (44 % sredstava dodjeljuje se tom prioritetu u cjelini). Podaci Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda navode se za sve rizike zajedno. Kako bi se poboljšale prikupljene informacije, Komisija je u narednom višegodišnjem financijskom okviru 2021.–2027. predložila detaljniju raščlambu dodjela u svrhu prilagodbe klimatskim promjenama, uključujući podatke o dodjelama iz EFRR-a i Kohezijskog fonda koje su namijenjene poplavama, požarima i drugim rizicima povezanima s klimom (npr. oluje i suša).

OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP

Odlomak 27. Procjenjuje se da je na razini EU-a od 2000. do 2012. prosječna površina zemljišta prenamijenjenoga u građevinsko zemljište iznosila 926 km^2 godišnje, što je više od cilja nulte „neto

[6] http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf

prenamjene zemljišta" iz Plana za resursnu učinkovitost i Sedmog programa djelovanja za okoliš (izvor: Europska agencija za okoliš, Izvješće o ekološkim pokazateljima, 2017.).

OPAŽANJA

Odlomak 28. Komisija je prikupljala podatke za procjenu dezertifikacije u EU-u u okviru pripreme prijedloga Okvirne direktive o tlu (COM(2006) 232).

U tom kontekstu može se smatrati da je Komisija već upotrijebila dostupne podatke o dezertifikaciji i degradaciji zemljišta na odgovarajući način.

No kako ne postoji zakonodavstvo EU-a u području tla, nema ni obveze prikupljanja ili ažuriranja podataka te praćenja dezertifikacije i degradacije zemljišta na razini EU-a.

Odlomak 32. Podaci iz istraživanja LUCAS (okvirno statističko istraživanje o uporabi/pokrovu zemljišta) na razini EU-a pružaju detaljne informacije o uporabi i pokrovu zemljišta prikupljene na terenu svake tri godine u 270 000 točaka diljem Europe, koje su korisne za kalibraciju ili potvrdu satelitskih snimaka.

Komisija trenutačno analizira podatke o organskom ugljiku u tlu iz istraživanja LUCAS, pri čemu uspoređuje podatke iz istraživanja LUCAS iz 2015. s prethodnim skupovima podataka (LUCAS 2009. i 2012.). Ta analiza pružit će više informacija o trendovima organskog ugljika u tlu, posebno na obradivim površinama i travnjacima.

Odlomak 33. Zaključke donesene na temelju podataka iz programa CORINE (koordinacija informacija o okolišu) potvrđuje istraživanje LUCAS. Istraživanje LUCAS pruža i važne informacije o promjenama u pokrovu i uporabi zemljišta u Europi, koje svake tri godine objavljuje Glavna uprava za statistiku (DG ESTAT) Europske komisije. Podaci iz referentne tablice iz bilješke 53. (Pokazatelji konteksta ZPP-a za razdoblje od 2014. do 2020., dopuna iz 2017.) odnose se na 2012.; prema istraživanju LUCAS poljoprivredna i šumska zemljišta 2015. zajedno su obuhvaćala 88 % zemljišta u EU-u[7].

Odlomak 34. Neki podaci prikupljeni na razini EU-a (posebno o promjenama u pokrovu zemljišta i tlu) u druge svrhe (npr. za potrebe poljoprivredno-okolišnih pokazatelja, izvješća o stanju tla u EU-u, izvješća o stanju okoliša Europske agencije za okoliš) korisni su i za procjenu razmjera dezertifikacije i degradacije zemljišta, no ne postoji zakonska obveza prema kojoj se to mora činiti na razini EU-a.

Komisija obrađuje podatke o tlu prikupljene na terenu u okviru istraživanja LUCAS kako bi oblikovala pokazatelje rizika od erozije tla, gubitka organskog ugljika u tlu itd. Skup pokazatelja ciljeva održivog razvoja EU-a trenutačno sadržava pokazatelj o procijenjenoj razini erozije tla uzrokovane vodom; drugi pokazatelji tla razmatrat će se pri Komisijinim godišnjim revizijama skupa.

Kad je riječ o Prilogu II., poštovanje prema okolišu jest suštinski element ekološke poljoprivrede. Ekološki uzgoj jest metoda proizvodnje hrane u okviru koje se kombiniraju najbolje prakse zaštite okoliša, visoka razina bioraznolikosti i očuvanje prirodnih resursa, uključujući tla[8]. Ukupna površina zemljišta na kojemu se primjenjuje ekološki uzgoj na području EU-28 (tj. potpuno prenamijenjeno zemljište i zemljište koje se prenamjenjuje) iznosila je u 2016. gotovo 12 milijuna hektara i činila 6,7 % ukupne korištene poljoprivredne površine (KPP). Udio KPP-a namijenjenog

---

[7] Tablica 1 u dokumentu Pokrov zemljišta u EU-u.

[8] Izvor: https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment_hr

ekološkoj proizvodnji brzo se povećava. U razdoblju 2010.–2016. površina zemljišta u EU-28 na kojemu se primjenjuje ekološki uzgoj povećala se za 30 % uz prosječni godišnji rast od 4,4 %, pri čemu je osobit rast zabilježen u Bugarskoj, Hrvatskoj, Francuskoj i na Cipru[9].

Odlomak 35. Budući da je riječ o dinamičnom i kompleksnom procesu, u trećem izdanju Svjetskog atlasa dezertifikacije umjesto statičnog zemljovida dezertifikacije primijenjen je pristup u kojemu se opisuju pokretači degradacije zemljišta i dezertifikacije te njihovi učinci.

Odlomak 37.

Prva alineja: Razlog prikupljanja usklađenih podataka na razini EU-a (podaci u okviru projekata LUCAS, CORINE i Copernicus) jest nedostatak usporedivih podataka na razini država članica. Dok neke države članice imaju vrlo kvalitetne i detaljne podatke u okviru sustava za praćenje tla, druge pak podatke o tlu ne prikupljaju redovno.

Odlomak 38. Zbog povlačenja Direktive o tlu nisu razrađeni tehnički aspekti njezine daljnje provedbe. No Komisija je poduprla istraživačke projekte koji su pridonijeli poboljšanju metodologije za procjenu dezertifikacije i degradacije zemljišta.

Komisija sada namjerava predložiti mjere suradnje i potpore za sljedeći okvirni program za istraživanja Obzor Europa. Cilj bi bio procijeniti i konsolidirati postojeću dokaznu bazu (alati, mjere, sustavi praćenja, izrada zemljovida) oko koje bi se okupili svi dionici u području kako bi raspravili i predložili troškovno učinkovite mjere obnove i strategije za sprečavanje. Te aktivnosti i preporučene mjere zatim bi se ugradile u rad Konvencije UNCCD-a te bi se dovršili nacionalni programi djelovanja za suzbijanje dezertifikacije, poticale aktivnosti EU-a u cilju postizanja neutralnosti degradacije zemljišta te potaknula izrada strategije o dezertifikaciji i degradaciji zemljišta na razini EU-a.

Odlomak 39. Kako bi izradila potpuno dosljednu procjenu dezertifikacije i degradacije zemljišta u čitavom EU-u, Komisiji je potreban dogovor država članica o zajedničkoj metodologiji za prikupljanje dostupnih pokazatelja.

Odlomak 40. Komisija prikuplja relevantne podatke za praćenje dezertifikacije na temelju pokazatelja pokrova i uporabe zemljišta, vlažnosti tla, vegetacije/biomase dobivene iz satelitskih podataka (Copernicus) te podatke o tlu prikupljene u okviru istraživanja LUCAS i nacionalnih programa. Ti podaci već su dio pokazatelja na razini EU-a (poljoprivredno-okolišni pokazatelji, pokazatelji ciljeva održivog razvoja itd.). Komisija je 2018. objavila Svjetski atlas dezertifikacije koji se temelji na podacima prikupljenima na razini EU-a i svjetskoj razini.

Odlomak 43. Iako ne postoji integrirano zakonodavstvo EU-a o tlu, državama članicama su za postizanje vlastitih ciljeva u tom području na raspolaganju razni instrumenti financiranja EU-a (koje Europski revizorski sud navodi u predmetnom izvješću).

Odlomak 44. Pri povlačenju svojeg prijedloga Okvirne direktive o tlu Europska komisija navela je da je „i dalje predana cilju zaštite tla i ispitat će najbolje mogućnosti za njegovo ostvarenje. Međutim, daljnje inicijative u tom pogledu morat će razmatrati sljedeći kolegij.”[10]

Odlomak 45. Cilj Tematske strategije EU-a za zaštitu tla jest rješavati probleme povezane sa zaštitom tla, uključujući dezertifikaciju i druge vrste degradacije. No budući da ne postoji zakonodavstvo EU-a u području tla, zaštita tla i degradacija zemljišta obuhvaćene su raznim

---

[9] Izvor: 19. pokazatelj konteksta ZPP-a – Površine na kojima se primjenjuje ekološki uzgoj: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf

[10] SL C 153 od 21. svibnja 2014. i ispravak u SL C 163 od 28. svibnja 2014.

instrumentima, kao što su ZPP, strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, ali i drugim politikama u području zaštite okoliša (o vodi, otpadu, kvaliteti zraka, bioraznolikosti, ili pak Direktiva o industrijskim emisijama, Direktiva o odgovornosti za okoliš itd.).

Odlomak 46. Komisija smatra da izravna plaćanja kao takva nisu ograničavajući čimbenik u borbi protiv dezertifikacije (vidjeti Komisijin odgovor na odlomak 46., prvu alineju).

Prva alineja: Kad je riječ o zaključcima Europske agencije za okoliš, 90 % izravnih plaćanja je nevezano, što znači da ne uključuju poticaje za proizvodnju (i stoga nema poticaja za intenzifikaciju proizvodnje), i može se isplatiti i za sâmo održavanje poljoprivrednoga zemljišta u stanju primjerenom za ispašu i uzgoj. Minimalne aktivnosti koje treba poduzeti u okviru održavanja zemljišta utvrđuju države članice. Iz ekoloških razloga takve aktivnosti na nekim područjima mogu se poduzimati i jednom u dvije godine.

Tvrdnjom da izravna plaćanja sama po sebi mogu uzrokovati intenzifikaciju poljoprivrede i pridonijeti nekim čimbenicima povezanima s dezertifikacijom zemljišta zanemaruje se korist za okoliš koja je rezultat nevezanih izravnih plaćanja (uključujući zaštitne mjere uvedene zahtjevima višestruke sukladnosti i „obvezama ekologizacije ”).

Druga alineja: Višestrukom sukladnošću čini vezu između plaćanja u okviru ZPP-a koja prima poljoprivrednik i poštovanja određenih pravila zaštite okoliša, posebno onih o zaštiti tla. Kad je riječ o mjerenju njezine učinkovitosti Komisija je prihvatila preporuku Revizorskog suda iz Tematskog izvješća br. 26/2016 i u okviru procjene učinka ZPP-a nakon 2020. ispitala kako bolje procijeniti uspješnost višestruke sukladnosti, posebno dodatnim razvojem njezina skupa pokazatelja u kontekstu prijedloga budućeg ZPP-a.

Treća alineja: Cilj je plaćanja za ekologizaciju poljoprivrednicima nadoknaditi pružanje usluga za javno dobro, posebno u pogledu zaštite tla. Činjenica da je veliki udio korištene poljoprivredne površine (KPP) obuhvaćen zahtjevima ekologizacije (ekološki značajne površine, zaštita trajnih travnjaka i raznolikost usjeva) ukazuje na potencijal ekologizacije da u velikoj mjeri riješi te probleme. Iako je istina da su neki poljoprivrednici izuzeti kako bi se pojednostavnilo upravljanje programom, područje na koje se primjenjuju zahtjevi ekologizacije i dalje je znatno, čak i u zemljama u kojima su izuzeća učestalija.

Četvrta alineja: Programi ruralnog razvoja mogu pomoći u osiguravanju dosljednosti mjera koje se odnose na upravljanje tlom i zemljištem. Donošenjem vlastitih strategija ruralnog razvoja koje se temelje na općim prioritetima i ciljevima EU-a te utvrđivanjem svojih specifičnih potreba i ciljeva države članice mogu primijeniti integrirani pristup za rješavanje utvrđenog problema/potrebe, kao što su kvaliteta tla i upravljanje tlom.

Okvir 3. – primjer nedjelotvorne mjere za borbu protiv dezertifikacije

Druga alineja: U skladu s prijedlogom Rumunjske plaćanja se izračunavaju na temelju gubitka prihoda i dodatnih troškova nastalih zbog preuzetih obveza, uz dodatak eventualnih troškova transakcije. Ako raširenost primjene određene aktivnosti nije zadovoljavajuća, upravljačka tijela mogu predložiti izmjenu sadržaja zahtjeva i povezane naknade.

Odlomak 47. Jedan od predloženih posebnih ciljeva iz Komisijina prijedloga ZPP-a nakon 2020. izričito obuhvaća zaštitu tla. Državama članicama su za postizanje tog cilja na raspolaganju raznovrsne intervencije u okviru prvog i drugog stupa prijedloga novog ZPP-a. Nadalje, predloženi

sustav „uvjetovanosti” obuhvaća standarde povezane sa zaštitom i kvalitetom tla. U prijedlogu su uspostavljeni pokazatelji rezultata, ali i mogući pokazatelji učinka[11] na zaštitu tla.

Odlomak 49. Jedan od prioriteta iz strategije EU-a za prilagodbu jest poticanje djelovanja država članica, a posebno poticanje i podržavanje razvoja nacionalnih strategija i planova za prilagodbu.

Države članice glavni su akteri u razvoju i provedbi vlastitih strategija i planova za prilagodbu. Kako bi postigle svoje ciljeve u tom pogledu, mogu upotrebljavati dostupne instrumente financiranja EU-a (npr. LIFE, Obzor 2020., ZPP, EFRR itd.). Nadalje, u skladu s člankom 15. Uredbe o mehanizmu za praćenje emisija stakleničkih plinova[12], koju će uskoro zamijeniti Uredba o upravljanju energetskom unijom[13], države članice moraju izvijestiti „[…] o svojim planovima i strategijama prilagodbe, u kojima navode svoje provedene ili planirane mjere za olakšavanje prilagođivanja klimatskim promjenama […]”.

Odlomak 51. Iako je u razdoblju 2007.–2013. sufinancirano nekoliko projekata navodnjavanja, navodnjavanje (koje je u nadležnosti EPFRR-a) nije bilo jedan od prioriteta EFRR-a i Kohezijskog fonda u razdoblju 2014.–2020. Međutim, u okviru kohezijske politike financira se širok raspon mjera za prilagodbu klimatskim promjenama, uključujući brane, ali i projekte zelene infrastrukture kao što je pošumljavanje.

Odlomak 52. Istraživački projekti financirani u sklopu okvirnih programa EU-a provodili su se 2018. te je prije poduzimanja daljnjih koraka potrebna temeljita analiza njihovih rezultata (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 38.).

U okviru programa Obzor 2020. Komisija surađuje s državama članicama kako bi izradila europski zajednički program za upravljanje poljoprivrednim tlom (EZP). Taj EZP omogućit će državama članicama i Europskoj komisiji da ostvare koristi od prethodnih projekata te da s laboratorijskih istraživanja prijeđu na opsežna ispitivanja i praksu. Interes država članica i pridruženih zemalja velik je. Očekuje se da će to veliko financijsko ulaganje (40 milijuna EUR iz proračuna Europske unije i 40 milijuna EUR iz proračuna zemalja koje sudjeluju u programu) odgovoriti na potrebe politika i pružiti prilike za rad na temama koje treba rješavati na nacionalnoj razini, kao što je dezertifikacija.

Odlomak 54. Skupnom uredbom (Uredba (EU) 2017/2393 kojom se mijenja članak 23. Uredbe o programu ruralnog razvoja) uvedena je izmjena poljoprivredno-šumarske mjere u pogledu regeneracije ili obnove postojećih poljoprivredno-šumarskih sustava. Time se pruža konkretna mogućnost za smanjenje procesa dezertifikacije u mediteranskim ekosustavima „dehesa” i „montados” te za povećanje njihove otpornosti.

Odlomak 55. U kontekstu stručne skupine za zaštitu tla Europska komisija naručila je studiju u okviru koje se utvrditi postojeći nedostaci europskih i nacionalnih politika i analiza povezanih s tlom. Studija je objavljena 2017. pod nazivom *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States* („Ažurirani inventar i procjena instrumenata politika u području zaštite tla u državama članicama EU-a”)[14].

---

[11] Predloženi pokazatelji učinka uključuju: „smanjenje erozije tla” (I.13.) i „poboljšanje sekvestracije ugljika” (I.11.). Potonji pokazatelj formalno se dodjeljuje posebnom cilju u pogledu klimatskih promjena, a ne posebnom cilju povezanom s upravljanjem prirodnim resursima, no usprkos tome izrazito je relevantan za zaštitu i kvalitetu tla.

[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0525&from=EN

[13] https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union

[14] http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf

Odlomak 59. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 22.

Odlomak 63. Počevši od programskog razdoblja 2014.–2020. u EPFRR-u su utvrđeni uvjeti koje projekti navodnjavanja moraju zadovoljiti kako bi dobili sredstva. Svrha tih uvjeta jest osigurati održivi karakter projekata i s njima povezanih ulaganja. Na temelju tih uvjeta mogu se poduprijeti isključivo projekti navodnjavanja koji se odnose na područje za koje je dostavljen plan upravljanja riječnim slivom, koji rezultiraju uštedom vode i za koje je studija utjecaja na okoliš pokazala da neće biti značajnog negativnog utjecaja na okoliš.

Odlomak 64. Valja napomenuti da su se u slučaju projekata pošumljavanja i stvaranja šumskih područja države članice dužne pobrinuti da se pri odabiru vrsta, sorti i podrijetla stabala vodi računa o potrebi očuvanja otpornosti na klimatske promjene i hidrološkim uvjetima.

Odlomak 65. Strategije ruralnog razvoja država članica, koje se temelje na SWOT analizi, moraju uključivati obrazloženje dodjele financijskih sredstava predloženim mjerama. Takav pristup pripremi programa ruralnog razvoja podrazumijeva da je potrebno izraditi analizu troškova i koristi utvrđenih potreba, ciljeva i željenih rezultata na razini programa i mjera.

Za investicijske projekte koje podupire EPFRR i koji bi mogli imati negativan utjecaj na okoliš mora se prethodno izraditi procjena utjecaja na okoliš. Usto, kad je riječ o projektima navodnjavanja čiji je cilj povećanje navodnjavanog područja, procjena utjecaja na okoliš mora pokazivati da nema značajnih negativnih utjecaja. Ti koraci trebali bi ukloniti potrebu za korektivnim mjerama.

Odlomak 66. U Politici ruralnog razvoja za 2014.–2020. predviđeno je posebno žarišno područje za bolje upravljanje tlom u poljoprivredi i šumarstvu i/ili sprečavanje erozije tla (žarišno područje 4C). Države članice koje su u programe ruralnog razvoja za 2014.–2020. uključile projekte namijenjene rješavanju problema tog žarišnog područja procjenjuju ih prema zajedničkom sustavu za praćenje i evaluaciju.

Odlomak 69. Uz stavke koje je naveo Revizorski sud, prekogranični utjecaji degradacije tla mogu biti rezultat neizravne uporabe tla. Gubitak lokalnog kapaciteta znači da se korist dobivena od tla (proizvodnja hrane, ublažavanje klimatskih promjena) mora nadoknaditi uporabom tla na drugom mjestu, često u drugim zemljama. Dobar primjer jest uvoz hrane, hrane za životinje i vlakna iz drugih zemalja, koji se temelji na resursima tla zemlje proizvođača.

Odlomak 70. Komisija izrađuje godišnja izvješća o napretku u provedbi ciljeva održivog razvoja na razini EU-a, koja uključuju procjenu degradacije zemljišta (prenamjena zemljišta i erozija tla). Države članice pak zasebno izvješćuju o napretku u provedbi ciljeva održivog razvoja na nacionalnoj razini.

Iako države članice nisu formalno zatražile od Komisije da koordinira proces razvoja zajedničkog pristupa neutralnosti degradacije zemljišta i zajedničkih pokazatelja, Komisija je preuzela inicijativu kako bi započela barem neformalne razmjene s državama članicama, a uskoro će pokrenuti i studiju kojom će poduprijeti te aktivnosti.

Odlomak 71. Izrada smjernica i prikupljanje najboljih praksi u pogledu neutralnosti degradacije zemljišta bit će dio navedenog projekta koji Komisija pokreće 2018.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Odlomak 73. Komisija prihvaća da se bi se rizik od dezertifikacije i degradacije zemljišta mogao bolje rješavati. To je bio jedan od ciljeva prijedloga Okvirne direktive o tlu koji je Komisija odlučila povući jer u osam godina nije ostvarena kvalificirana većina u Vijeću. Budući da ne postoji zakonodavstvo EU-a u području zaštite tla i mjere za sprečavanje i obnovu degradiranog tla, države članice odgovorne su za probedbu odgovarajućih mjera na nacionalnoj razini. U okviru projekta

provedbe ciljeva održivog razvoja povezanih sa zemljištem i tlom u EU-u dobit će se ažurirani pregled mjera i aktivnosti koje se provode na razini država članica.

Odlomak 74. Komisija i države članice prikupljaju podatke relevantne za praćenje dezertifikacije i degradacije zemljišta koji su već obuhvaćeni pokazateljima na razini EU-a (ciljevi održivog razvoja, poljoprivredno-okolišni pokazatelji) te sustavima praćenja suše i stanja usjeva. Usto, ti podaci već su upotrijebljeni pri izradi trećeg izdanja Svjetskog atlasa dezertifikacije objavljenog 2018., u kojemu se nalazi uključiva procjena dezertifikacije i degradacije zemljišta na globalnoj razini.

1. preporuka – razumijevanje degradacije zemljišta i dezertifikacije u EU-u

Komisija prihvaća preporuku.

Kao odgovor na tu preporuku Komisija u 2018. i 2019. namjerava pokrenuti sljedeće mjere:

(a) poboljšanje pokazatelja dio je Komisijina rada na poljoprivredno-okolišnim pokazateljima i pokazateljima ciljeva održivog razvoja. U tom kontekstu, rasprave i rad na uspostavi posebne metodologije za procjenu dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u započet će u okviru skorašnje Komisijine studije o provedbi ciljeva održivog razvoja na razini EU-a. Međutim, o donošenju te metodologije odlučit će države članice;

(b) bez prejudiciranja dogovora među državama članicama o predloženoj metodologiji, Komisija ovisno o dostupnosti odgovarajućih resursa može razmotriti izradu posebne procjene dezertifikacije i degradacije zemljišta na razini EU-a te predstavljanje podataka na način koji će biti interaktivniji i jednostavniji za uporabu oslanjajući se na postojeće podatke i pristup razvijen 2018. pri izradi Svjetskog atlasa dezertifikacije.

Odlomak 76. Komisija napominje da je cilj Tematske strategije EU-a za zaštitu tla rješavati probleme povezane sa zaštitom tla, uključujući dezertifikaciju i druge vrste degradacije. No budući da ne postoji zakonodavstvo EU-a u području tla (nakon povlačenja Komisijina prijedloga Okvirne direktive o tlu jer u Vijeću nije postignuta kvalificirana većina), zaštita tla (uključujući dezertifikaciju) i degradacija zemljišta samo se djelomično rješavaju na razini EU-a u okviru raznih instrumenata (ZPP, strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, regionalne i druge politike zaštite okoliša, istraživanja).

2. preporuka – procjenjivanje potrebe za poboljšanjem pravnog okvira EU-a za tlo

Komisija prihvaća preporuku.

U skladu sa svojom kontinuiranom predanošću zaštiti tla i ispitivanju najboljih mogućnosti za ostvarenje tog cilja, Komisija je pri povlačenju svojeg prijedloga Okvirne direktive o tlu uspostavila „stručnu skupinu za zaštitu tla koja bi trebala razmisliti o tome kako pronaći rješenja za probleme u vezi s kvalitetom tla koristeći ciljan i proporcionalan pristup zasnovan na riziku u okviru obvezujućeg pravnog okvira". Takva razmatranja neće biti ograničena samo na potrebu za poboljšanjem pravnog okvira EU-a u području zaštite tla, nego će biti usmjerena i na utvrđivanje najprimjerenijih mjera za suzbijanje dezertifikacije i degradacije zemljišta u EU-u.

Rad stručne skupine za zaštitu tla je u tijeku, a Komisija će procijeniti ishod toga rada u odgovarajućem roku.

Odlomak 77. U okviru Fonda za ruralni razvoj utvrđeni su uvjeti prihvatljivosti koje moraju zadovoljiti projekti i ulaganja, među kojima su i uvjeti čiji je cilj zajamčiti održivost projekata. Iako se na razini projekata možda ne zahtijevaju specifične analize troškova i koristi, države članice izrađuju ekološke i gospodarske analize pri predlaganju financijskih dodjela za konkretne mjere, potrebe i ciljeve. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 63.

Odlomak 78. Procjena napretka u ostvarivanju neutralnosti degradacije zemljišta do 2030. bit će obuhvaćena projektom koji će Komisija uskoro započeti (studija o napretku provedbe ciljeva održivog razvoja povezanih sa zemljištem i tlom na razini EU-a s posebnim fokusom na cilj u pogledu neutralnosti degradacije zemljišta). U okviru tog projekta analizirat će se i pristupi na nacionalnoj razini te moguće konvergencije na razini EU-a.

3. preporuka – postizanje neutralnosti degradacije zemljišta u EU-u do 2030.

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija očekuje da će studija koja će uskoro započeti djelomično pridonijeti utvrđivanju mjera na razini EU-a i država članica zahvaljujući kojima će se postići neutralnost degradacije zemljišta do 2030.

No bit će potreban dodatni rad i daljnji razgovori s državama članicama, drugim institucijama EU-a i dionicima. U tim razgovorima uzet će se u obzir i činjenica da su države članice odgovorne za provedbu vlastitih obveza u pogledu ciljeva održivog razvoja.

Isto tako, valja napomenuti da rješavanje problema dezertifikacije kao takve nije primarni cilj brojnih politika EU-a, primjerice kohezijske politike, te stoga u okviru tih politika nema pravne osnove za tako detaljno izvješćivanje.

(b) Komisija prihvaća tu preporuku.

Komisija namjerava izraditi smjernice namijenjene državama članicama i omogućiti diseminaciju dobrih praksi. Prethodno navedena studija, koja bi trebala biti gotova do sredine 2020., poduprijet će aktivnosti u tu svrhu.

(c) Komisija prihvaća tu preporuku.

No treba napomenuti da je samo 13 država članica navelo da su zahvaćene dezertifikacijom u skladu s UNCCD-om i da stoga moraju izraditi programe djelovanja na temu dezertifikacije.

Nadalje, UNCCD-ov program za uspostavu cilja neutralnosti degradacije zemljišta dobrovoljan je i do sad se u proces uključila samo jedna država članica (Italija). I druge države članice mogu odlučiti uspostaviti nacionalne programe djelovanja za postizanje neutralnosti degradacije zemljišta do 2030., a za to mogu zatražiti podršku Komisije i/ili UNCCD-ova programa za uspostavu neutralnosti degradacije zemljišta. Stoga nije jednostavno predvidjeti koliko će država članica biti voljno to učiniti te kada će taj proces započeti i završiti.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	15.11.2017
Službeno slanje nacrta izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	27.9.2018
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	14.11.2018
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	13.12.2018

PDF	ISBN 978-92-847-1515-2	2315-2230	doi:10.2865/19142	QJ-AB-18-031-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-1499-5	2315-2230	doi:10.2865/89693	QJ-AB-18-031-HR-Q

Dezertifikacija, oblik degradacije zemljišta u sušnim područjima, sve je veća prijetnja u EU u. Dugo razdoblje visokih temperatura i mala količina padalina u ljeto 2018. podsjetili su nas na hitnu potrebu rješavanja tog problema. Scenariji klimatskih promjena upućuju na povećanje izloženosti dezertifikaciji u EU u u tekućem stoljeću, uz porast temperature, sve veći broj suša i manje količine oborina u južnoj Europi. Učinci te pojave posebno će se osjetiti u Portugalu, Španjolskoj, Italiji, Grčkoj, Cipru, Bugarskoj i Rumunjskoj.

Sud je utvrdio da se rizik od dezertifikacije u EU u ne otklanja na djelotvoran i učinkovit način. Iako su dezertifikacija i degradacija tla sve veće prijetnje, koraci koji se poduzimaju u borbi protiv njih nisu dovoljno usklađeni. U EU u ne postoji zajednička vizija o tome kako će se do 2030. godine postići neutralnost degradacije zemljišta. Sud preporučuje Komisiji da radi na boljem razumijevanju degradacije zemljišta i dezertifikacije u EU u, procijeni potrebe za unaprjeđenjem pravnog okvira EU a za tlo i poduzme mjere za ulaganje više napora u ispunjenje obveze EU a i država članica u pogledu postizanja neutralnosti degradacije zemljišta u EU u do 2030. godine.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.