PL 2018

nr 33

Sprawozdanie specjalne

Zwalczanie pustynnienia w UE – rosnące zagrożenie wymagające intensyfikacji działań

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował członek Trybunału Phil Wynn Owen. W przygotowanie sprawozdania zaangażowani byli również Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan oraz Victoria Gilson z jego gabinetu; Colm Friel, kierownik; Ramona Bortnowschi, koordynator zadania; Jan Huth, zastępca koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing i Raluca-Elena Sandu. Wsparcie językowe zapewnił Richard Moore. Za prace sekretarskie odpowiadała Rachel O'Doherty.

Od lewej: 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.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz skrótów	
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	1-24
Pustynnienie w UE – coraz poważniejsze zagrożenie będące skutkiem zmiany klimatu i działalności człowieka	1-7
Różne scenariusze zmiany klimatu potwierdzają rosnące narażenie UE na zjawisko pustynnienia	8-10
Ramy ONZ na rzecz zwalczania pustynnienia	11-14
Zwalczanie pustynnienia w UE	15-24
Zakres kontroli i podejście kontrolne	25-27
Uwagi	28-71
Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane o istotnym znaczeniu dla pustynnienia i degradacji gleby, lecz Komisja nie wykorzystuje tych danych w odpowiedni sposób	28-40
Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane dotyczące pustynnienia	29-37
Nie uzgodniono metodyki oceny pustynnienia i degradacji gleby w UE	38-40
UE podejmuje działania w celu zwalczania pustynnienia, ale nie są one wystarczająco spójne	41-56
Brak jest przepisów dotyczących konkretnie pustynnienia i gleby na szczeblu UE	43-44
Unijne strategie, polityki i programy wydatków przyczyniają się do zwalczania pustynnienia, ale nie są szczególnie ukierunkowane na to zjawisko	45-56
Finansowane ze środków UE projekty dotyczące pustynnienia mogą mieć korzystne oddziaływanie, ale brak jest istotnych informacji na temat wyników w tej dziedzinie	57-66
Unijne projekty mogą mieć pozytywny wpływ na zwalczanie pustynnienia	60

Istnieją jednak obawy co do długoterminowej trwałości projektów 61-64

Ograniczone wykorzystanie i zakres analizy kosztów i korzyści 65

Organy państw członkowskich nie oceniały wyników projektów w odniesieniu do pustynnienia i degradacji gleby 66

Komisja nie przeprowadziła oceny postępów w wypełnianiu zobowiązania do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r. 67-71

Wnioski i zalecenia 72-78

Załącznik I – Mapowanie obszarów zagrożonych pustynnieniem w wybranych państwach członkowskich

Załącznik II – Dodatkowe dane związane z pustynnieniem monitorowane przez Komisję

Załącznik III – Podsumowanie projektów dotyczących pustynnienia, w których przeprowadzono wizyty kontrolne

Odpowiedzi Komisji

WYKAZ SKRÓTÓW

CORINE	program koordynacji informacji dotyczących środowiska
DG AGRI	Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej
DG CLIMA	Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu Komisji Europejskiej
DG ENV	Dyrekcja Generalna ds. Środowiska Komisji Europejskiej
DG RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji Komisji Europejskiej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
FSUE	Fundusz Solidarności Unii Europejskiej
IPCC	Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu
JRC	Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej
LUCAS	badanie terenowe użytkowania gruntów i pokrycia terenu
RCP	reprezentatywna ścieżka koncentracji
UNCCD	Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia
WPR	wspólna polityka rolna

STRESZCZENIE

I. Pustynnienie, będące formą degradacji gleby na terenach suchych, stanowi rosnące zagrożenie w UE i istotnie wpływa na użytkowanie gruntów. Termin ten stosuje się zazwyczaj, by opisać procesy związane z działalnością człowieka i zmianą klimatu skutkujące pojawieniem się na terenach suchych określonych problemów, takich jak mniejsza produkcja żywności, spadek żyzności gleb, ograniczenie naturalnej odporności gruntów i gorsza jakość wód. Prognozy dotyczące zmiany klimatu pokazują, że zagrożenie pustynnieniem w Europie rośnie. Gorące półpustynie występują już w Europie Południowej, gdzie klimat zmienia się z umiarkowanego na suchy. Zjawisko to postępuje dalej na północ. Długi okres wysokich temperatur i niewielkich opadów deszczu w Europie latem 2018 r. przypomniał o rosnącym znaczeniu tego problemu.

II. Trybunał zbadał, czy działania podejmowane w celu ograniczenia ryzyka pustynnienia w UE są skuteczne i wydajne, a także ocenił, czy Komisja odpowiednio wykorzystuje dostępne dane oraz czy UE podejmuje spójne działania w celu zwalczania pustynnienia. Przeprowadzono kontrolę projektów dotyczących pustynnienia w UE i przeanalizowano, czy zobowiązanie UE do osiągnięcia do 2030 r. neutralności degradacji gruntów – oznaczającej, że ilość i jakość zasobów gruntowych pozostaje stabilna lub poprawia się – może zostać wypełnione.

III. Trybunał stwierdził, że choć pustynnienie i degradacja gruntów stanowią aktualne i rosnące zagrożenia w UE, Komisja nie posiada jasnego oglądu sytuacji w tym zakresie, a działania podejmowane w celu zwalczania pustynnienia nie są spójne. Komisja nie przeprowadziła oceny postępów w wypełnianiu zobowiązania do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r.

IV. Choć Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane na temat różnych czynników oddziałujących na pustynnienie i degradację gleby, Komisja nie analizuje tych danych w celu uzyskania pogłębionej oceny tych zjawisk w UE.

V. Na szczeblu UE nie opracowano żadnej strategii dotyczącej pustynnienia i degradacji gleby. Wdraża się tymczasem cały wachlarz strategii, planów działania i programów wydatków – np. wspólną politykę rolną, strategię leśną UE i strategię UE w zakresie

przystosowania się do zmiany klimatu – które dotyczą wprawdzie zwalczania pustynnienia, ale nie jest to ich główny cel.

VI. Unijne projekty dotyczące pustynnienia są realizowane w różnych obszarach unijnej polityki – głównie w ramach rozwoju obszarów wiejskich, ale również ochrony środowiska i działań w dziedzinie klimatu, badań naukowych i polityki regionalnej. Projekty te mogą przyczyniać się do zwalczania pustynnienia, ale istnieją pewne obawy co do ich długoterminowej trwałości.

VII. W 2015 r. UE i państwa członkowskie podjęły zobowiązanie do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów w UE do 2030 r. Nie przeprowadzono jednak pełnej oceny degradacji gleby na szczeblu UE ani nie uzgodniono metodyki odnośnych działań. Państwa członkowskie nie koordynują wzajemnie swoich działań, a Komisja nie wydała żadnych praktycznych wytycznych w tej kwestii. Póki co brak jest w UE jasnej wspólnej koncepcji co do sposobu osiągnięcia wspomnianej neutralności do 2030 r.

VIII. Na podstawie powyższego Trybunał przedstawia Komisji zalecenia mające przyczynić się do lepszego zrozumienia zjawiska degradacji gleby i pustynnienia w UE, a także dotyczące oceny konieczności udoskonalenia ram prawnych UE dotyczących gleby oraz intensyfikacji wysiłków na rzecz wypełnienia zobowiązania podjętego przez UE i państwa członkowskie, by osiągnąć neutralność degradacji gruntów w UE do 2030 r.

WSTĘP

Pustynnienie w UE – coraz poważniejsze zagrożenie będące skutkiem zmiany klimatu i działalności człowieka

1. Europa w coraz większym stopniu dotknięta jest pustynnieniem. Ryzyko pustynnienia w największym stopniu dotyczy południowej Portugalii, części Hiszpanii i południowych Włoch, południowo-wschodniej Grecji, Malty i Cypru oraz obszarów położonych nad Morzem Czarnym w Bułgarii i Rumunii. W badaniach wykazano, że regiony te są często dotknięte erozją gleby, zasoleniem, spadkiem zawartości węgla organicznego w glebie, utratą różnorodności biologicznej i osuwiskami[1]. Długi okres wysokich temperatur i niewielkich opadów deszczu w Europie latem 2018 r. przypomniał o rosnącym znaczeniu tego problemu.

2. Pustynnienie stanowi formę degradacji gruntów na terenach suchych. Termin ten stosuje się, by opisać procesy związane z działalnością człowieka i klimatem skutkujące pojawieniem się na terenach suchych określonych problemów, takich jak mniejsza produkcja żywności, spadek żyzności gleb, ograniczenie naturalnej odporności gruntów i gorsza jakość wód (zob. ***ramka 1***).

Ramka 1 – Kluczowe terminy

Pustynnienie oznacza „degradację ziemi na suchych, półsuchych i okresowo suchych obszarach wynikającą z różnych czynników, w tym zmienności klimatu i działalności człowieka”[2]. Zjawisko to może prowadzić do ubóstwa, poważnych problemów zdrowotnych z uwagi na pyły przenoszone przez wiatr oraz zmniejszenia różnorodności biologicznej. Ma ono również skutki demograficzne i gospodarcze, ponieważ zmusza ludność do opuszczenia dotkniętych nim obszarów. Pustynnienie nie oznacza warunków panujących na obszarach tradycyjnie opisywanych jako „pustynie”. Odnosi się raczej do terenów suchych.

---

[1] Montanarella, L., Toth, G., JRC, „Desertification in Europe” [Pustynnienie w Europie], 2008.

[2] Zob. art. 1 Konwencji Narodów Zjednoczonych z 1994 r. w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (UNCCD).

Degradacja gleby oznacza zmniejszenie lub utratę produktywności biologicznej lub gospodarczej[3]. W następstwie tego zjawiska żyzne grunty stają się mniej produktywne. Ogólnie przyczyną degradacji gleby jest działalność człowieka. Do oceny tego zjawiska oprócz produktywności można wykorzystywać inne wskaźniki, takie jak pokrycie terenu, erozja gleby lub zawartość węgla organicznego w glebie. W innych definicjach zwraca się szczególną uwagę na zmniejszenie różnorodności biologicznej i pogorszenie usług ekosystemowych[4]. Powiązane pojęcie neutralności degradacji gruntów definiuje się w ramach UNCCD jako „stan, w którym ilość i jakość zasobów gruntowych koniecznych do wspierania funkcji i usług ekosystemowych oraz zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego pozostają stabilne lub poprawiają się w określonych ramach przestrzennych lub czasowych oraz w określonych ekosystemach".

Tereny suche lub obszary suche, półsuche lub okresowo suche oznaczają obszary, na których stosunek rocznych opadów do potencjalnego parowania i transpiracji – czyli wskaźnik suchości – mieści się w zakresie od 0,05 do 0,65[5]. Tereny suche są narażone na częste występowanie susz.

Susza oznacza sytuację, gdy poziom opadów utrzymuje się znacznie poniżej normalnie notowanych poziomów, powodując poważne zaburzenia równowagi hydrologicznej, które szkodliwie wpływają na system produkcyjny zasobów gruntowych[6]. Susza i pustynnienie są ściśle powiązanymi zjawiskami, niemniej susza ma charakter krótko- lub średnioterminowy, w odróżnieniu od pustynnienia, które jest zjawiskiem długotrwałym. Jeśli susze utrzymują się przez miesiące lub lata, mogą dotykać ogromnych obszarów i powodować poważne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Choć susze występowały zawsze, ich częstotliwość i oddziaływanie zwiększyły się w następstwie zmiany klimatu i działalności człowieka, która nie jest dostosowana do lokalnych warunków klimatycznych.

---

[3] Tamże.

[4] Zob. np. Międzyrządowa Platforma Naukowo-Polityczna w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów, „Assessment Report on Land Degradation and Restoration" [Sprawozdanie w sprawie oceny degradacji i rekultywacji gleby].

[5] Zob. art. 1 Konwencji Narodów Zjednoczonych z 1994 r. w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (UNCCD).

[6] Tamże.

Suchość oznacza sytuację klimatyczną charakteryzującą się niedostatkiem zasobów wodnych[7]. To długotrwałe zjawisko mierzy się, porównując długoterminowe średnie dostawy wody (opady) do długoterminowego średniego zapotrzebowania na wodę (parowanie i transpiracja roślin).

Pustynie oznaczają ekstremalnie suche, jałowe obszary, na których występuje bardzo niewiele opadów i gdzie w konsekwencji warunki nie sprzyjają rozwojowi życia roślin i zwierząt.

3. Pustynnienie jest skutkiem zarówno działalności człowieka, jak i zmiany klimatu.

   – **Działalność człowieka**. Nadmierne lub niewydajne korzystanie z zasobów wodnych, np. ze względu na nieodpowiednie techniki nawadniania, zmniejsza ogólne zaopatrzenie w wodę na danym obszarze i może prowadzić do utraty pokrywy roślinnej i ostatecznie do pustynnienia. Podobne skutki mogą mieć nadmierny wypas i wylesianie[8], ponieważ oba te zjawiska prowadzą do usunięcia lub uszkodzenia roślinności, która chroni glebę i utrzymuje wilgotność i żyzność. Badania wykazały, że porzucanie gruntów może prowadzić do większego narażenia gruntów na degradację i pustynnienie[9]. Jednocześnie brak działalności człowieka może przynosić korzyści, takie jak rewitalizacja gleby, zwiększenie różnorodności biologicznej i skuteczne ponowne zalesianie[10].

---

[7] JRC, „World Atlas of Desertification" [Światowy atlas procesu pustynnienia], 2018.

[8] Do nadmiernego wypasu dochodzi, gdy rolnicy hodują zbyt wiele zwierząt gospodarskich na małym obszarze lub gdy trzymają je na danym obszarze zbyt długo. Wylesianie jest z kolei często spowodowane pozyskiwaniem drewna jako paliwa lub chęcią pozyskania terenów pod działalność rolniczą lub budownictwo mieszkaniowe.

[9] Zob. Rubio, J.L., Recatalá, L., „The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects" [Znaczenie i konsekwencje pustynnienia w basenie Morza Śródziemnego z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa], Centro de Investigaciones sobre Desertificación, Walencja, Hiszpania, 2006 lub Salvati, L. i Bajocco, S., „Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future" [Narażenie gruntów we Włoszech na pustynnienie – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość], *Applied Geography*, nr 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" [Porzucanie gruntów rolnych – przegląd przyczyn i konsekwencji], CABI Publishing, 2007.

– **Zmiana klimatu**. W miarę jak w następstwie zmiany klimatu wzrasta średnia temperatura oraz rośnie częstotliwość i natężenie susz i innych poważnych zdarzeń pogodowych (zob. ***pkt 9***), degradacja obszarów suchych (i tym samym pustynnienie) ma tendencję do pogłębiania się. Bardzo suche grunty są narażone na erozję, między innymi podczas powodzi gwałtownych, gdy wierzchnia warstwa gleby zostaje szybko zmyta, co prowadzi do dalszej degradacji powierzchni[11].

4. Pustynnienie może wpływać z kolei na zmianę klimatu. Wpływ ten jest niekorzystny:

– Degradacja gleby prowadzi do emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, co grozi nasileniem zmiany klimatu i dalszą utratą różnorodności biologicznej (zob. ***rys. 1***). Istnieje ryzyko, że w wyniku prognozowanego wzrostu natężenia burz, a także za sprawą pożarów i degradacji gleby oraz występowania szkodników biomasa i węgiel organiczny zmagazynowane w glebie będą uwalniane do atmosfery[12].

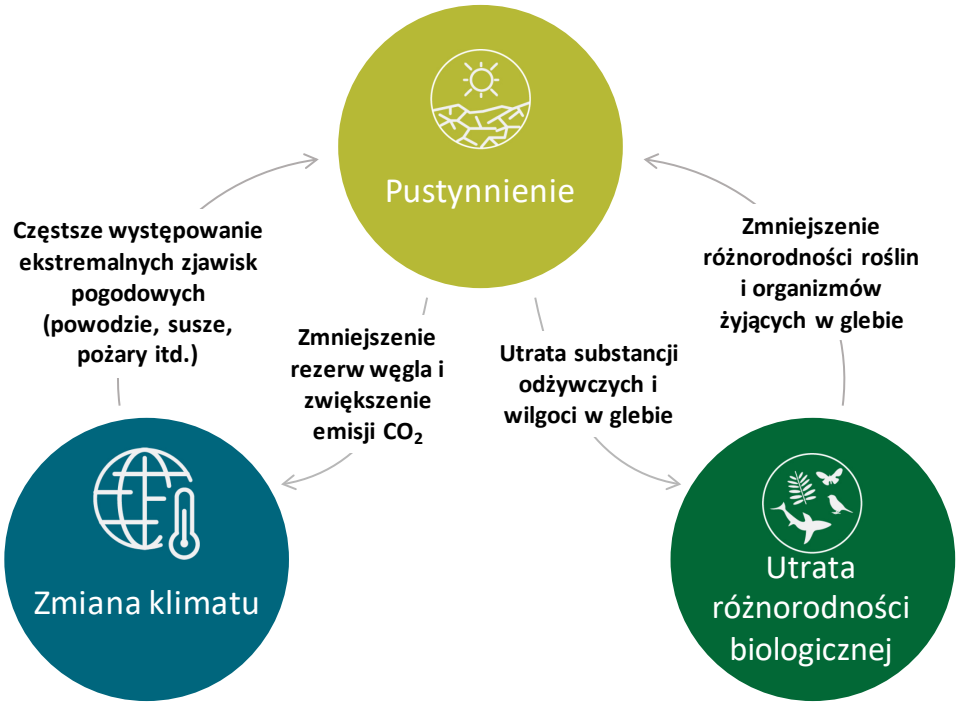
– Rekultywacja gleby pozwala na stopniową absorpcję gazów cieplarnianych z atmosfery, umożliwiając wzrost drzew i roślinności. Te rośliny z kolei mogą wchłonąć większe ilości dwutlenku węgla. Na obszarach, gdzie gleby uległy degradacji, procesy te nie zachodzą, a dwutlenek węgla nie jest pochłaniany z atmosfery.

---

[11] Zob. sprawozdanie specjalne Trybunału nr 25/2018 pt. „Dyrektywa powodziowa –nastąpiły postępy w ocenie ryzyka, jednak wymagana jest poprawa planowania i wdrażania”.

[12] Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC), „Global Warming of 1.5°C” [Globalne ocieplenie o 1,5°C], 2018, sesja zatwierdzająca, s. 3-72; Settele, J. i in., „Terrestrial and Inland Water Systems” [Lądowe i śródlądowe systemy wodne] w: „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” [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. i White, L. L. (red.)], Cambridge University Press, 2014, s. 271–359.; Seidl, R. i in., „Forest disturbances under climate change” [Zaburzenia funkcjonowania lasów w wyniku zmiany klimatu], *Nature Climate Change*, nr 7, 2017, s. 395–402, 7 doi:10.1038/nclimate3303.

Rys. 1 – Relacja między pustynnieniem, utratą różnorodności biologicznej i zmianą klimatu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji Światowego Instytutu Zasobów pt. „Ecosystems and Human Well-being:Desertification Synthesis" [Ekosystemy i dobrostan człowieka – podsumowanie zjawiska pustynnienia], 2005, s. 17.

5. W 2008 r. Europejska Agencja Środowiska przeprowadziła badanie[13] w sprawie pustynnienia w południowej, środkowej i wschodniej Europie, które objęło łącznie powierzchnię 1,68 mln km^2. W 2017 r. przeprowadzono badanie następcze[14] z wykorzystaniem tej samej metodyki. W toku tego badania wykazano, że powierzchnia terenów o dużym lub bardzo dużym narażeniu na pustynnienie wzrosła w ciągu mniej niż

[13] Badanie objęło Portugalię, Hiszpanię, południowe regiony Francji, Włochy, Słowenię, Chorwację, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Serbię, Albanię, Grecję, byłą jugosłowiańską republikę Macedonii, Rumunię i Bułgarię.

[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" [Ilościowe określenie powierzchni obszarów narażonych na degradację gleby w południowej i środkowo-południowo-wschodniej Europie. Nowe wyniki uzyskane na podstawie ulepszonej metody DISMED z wykorzystaniem nowych danych dotyczących klimatu], *Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution*, nr 158, 2017, s. 309–320.

dziesięciu lat o 177 000 km^2 (zob. ***tabela 1***). Jest to obszar równy w przybliżeniu łącznej powierzchni Grecji i Słowacji.

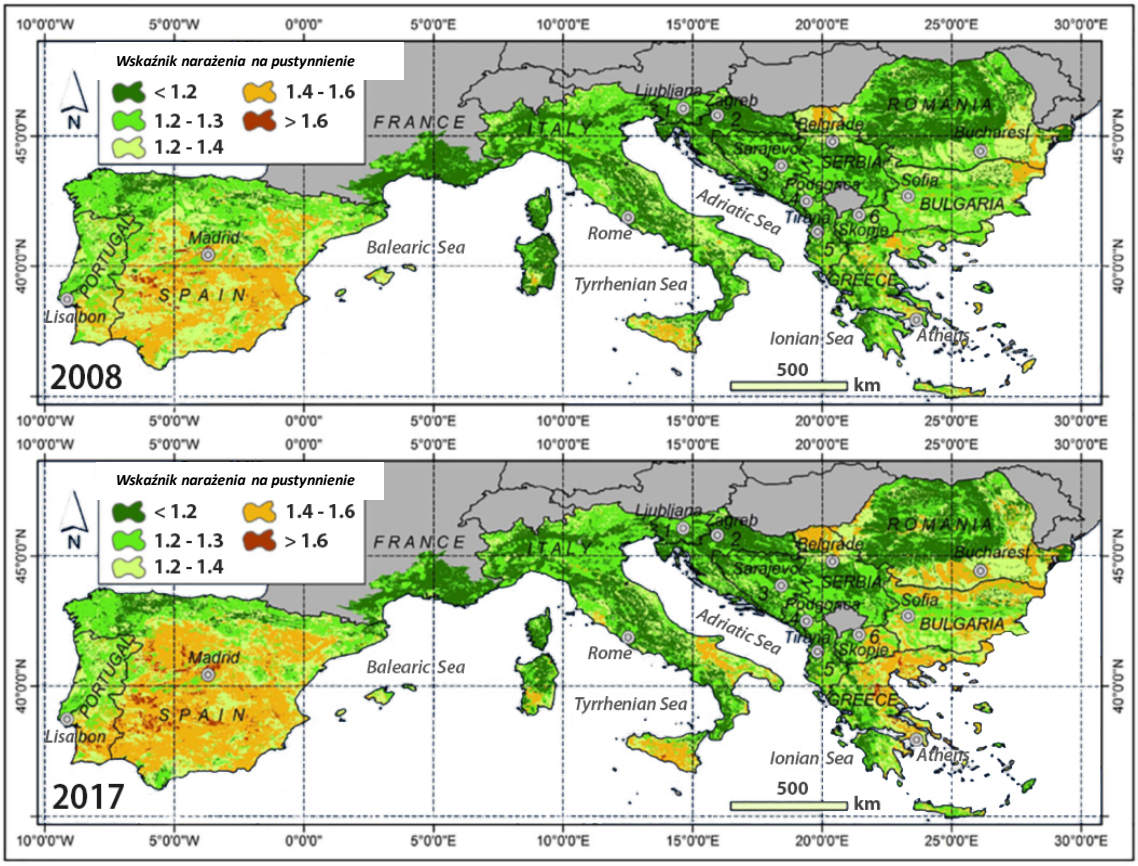
Tabela 1 – Narażenie na pustynnienie w południowej, środkowej i wschodniej Europie, lata 2008 i 2017

	2008		2017		Różnica między rokiem 2008 i 2017	
	tys. km^2	%	tys. km^2	%	tys. km^2	%
Bardzo wysokie	10	1	28	2	+18	+1,1
Wysokie	224	13	383	23	+159	+9,5
Umiarkowane	419	25	381	23	-38	-2,2
Niskie	560	33	475	28	-85	-5,1
Bardzo niskie	467	28	413	24	-54	-3,2
OGÓŁEM	**1 680**	**100**	**1 680**	**100**	**–**	**–**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie publikacji Prăvălie i in., 2017.

6. Na ***rys. 2*** zilustrowano, zgodnie z wynikami badania następczego, pogarszającą się sytuację w południowej Europie i na Bałkanach.

Rys. 2 – Wskaźnik narażenia na pustynnienie w UE[15] w latach 2008 i 2017



Źródło: Prăvălie i in., 2017.

7. Cypr, którego nie objęto wspomnianym badaniem, jest szczególnie dotknięty omawianym zjawiskiem. W badaniach stwierdzono, że 99% powierzchni kraju jest narażone na pustynnienie[16]. W ***załączniku I*** zamieszczono mapy przedstawiające narażenie na pustynnienie w pięciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne (zob. ***pkt 26***).

---

[15] Przy sporządzaniu obu map korzystano z tej samej metodyki, przy czym na mapie z 2017 r. uwzględniono dodatkowo wskaźnik jakości klimatu.

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

Różne scenariusze zmiany klimatu potwierdzają rosnące narażenie UE na zjawisko pustynnienia

8. Prognozy dotyczące zmiany klimatu w Europie potwierdzają, że zagrożenie pustynnieniem w Europie rośnie[17]. Gorące półpustynie występują już w Europie Południowej, gdzie – jak wskazano w badaniach – klimat zmienia się z umiarkowanego na suchy[18]. Już teraz zjawisko to postępuje dalej na północ. Jak potwierdzają dowody naukowe, emisje antropogeniczne znacznie zwiększyły prawdopodobieństwo występowania lat suchych w basenie Morza Śródziemnego[19].

9. Wraz z postępującą zmianą klimatu zasoby wodne w niektórych częściach Europy kurczą się, a susze – jak stwierdzono w badaniach – stają się coraz częstsze[20], co zwiększa narażenie na pustynnienie. W oparciu o modele zmiany klimatu wykorzystywane przez Komisję prognozuje się, że do końca wieku w niektórych regionach (np. w Hiszpanii) temperatury wzrosną o ponad 2°C. W tym samym okresie ilość letnich opadów ma zmniejszyć się

---

[17] Piąte sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu, sprawozdanie grupy roboczej III pt. „Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change" [Zmiana klimatu w 2014 r. – łagodzenie zmiany klimatu]; Europejska Agencja Środowiska, dokument pt. „Climate Change Impacts and Vulnerability" [Oddziaływanie zmiany klimatu i narażenie na nią], 2016; Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Przegląd horyzontalny:Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu", pkt 117.

[18] Zob. np. Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N., Dosio, A., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?" [Czy Europie grozi pustynnienie ze względu na zmianę klimatu?], *Geophysical Research Abstracts*, vol. 20, 2018, EGU2018-9557, Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Unii Nauk o Ziemi z 2018 r.

[19] IPCC, „Global Warming of 1.5°C", 2018, sesja zatwierdzająca, s. 3-36; Gudmundsson, L. i Seneviratne, S. I., „Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe" [Antropogeniczna zmiana klimatu wpływa na ryzyko suszy meteorologicznej w Europie], *Environmental Research Letters*, vol. 11 nr 4, 2016, 044005, doi:10.1088/1748-46 9326/11.4.044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S.I. oraz Zhang, X., „Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources" [Antropogeniczna zmiana klimatu wykryta w europejskich odnawialnych zasobach wody słodkiej], *Nature Climate Change*, nr 7, 2017, s. 813.

[20] Zob. np. Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I. (red.), „Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less" [Nauka w służbie zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, stan na 2017 rok – wiedzieć więcej i tracić mniej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2017 oraz http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

w południowej Europie o 50% lub więcej[21]. W sprawozdaniu Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu z 2018 r.[22] stwierdzono z dużą pewnością, że temperatury w szczególnie upalne dni w średnich szerokościach geograficznych wzrosną o ok. 3°C przy globalnym ociepleniu wynoszącym 1,5°C oraz o ok. 4°C przy globalnym ociepleniu wynoszącym 2°C, a także że liczba upalnych dni wzrośnie w większości regionów lądowych.

10. Również modele wykorzystywane przez Komisję zapewniają prognozy dotyczące ryzyka pustynnienia. Szacuje się, że ryzyko to jest znaczne w szczególności w Hiszpanii, południowych Włoszech, Portugalii oraz w niektórych regionach południowo-wschodniej Europy, w tym w Bułgarii, Grecji i na Cyprze, a także w obszarze delty Dunaju w Rumunii (zob. ***rys. 3***). W innych badaniach wskazano na szczególne nasilanie się suszy i wyraźny spadek dostępności zasobów wodnych w południowej Europie i basenie Morza Śródziemnego w przypadku scenariusza globalnego ocieplenia o 2°C – w porównaniu z ociepleniem o 1,5°C[23].

---

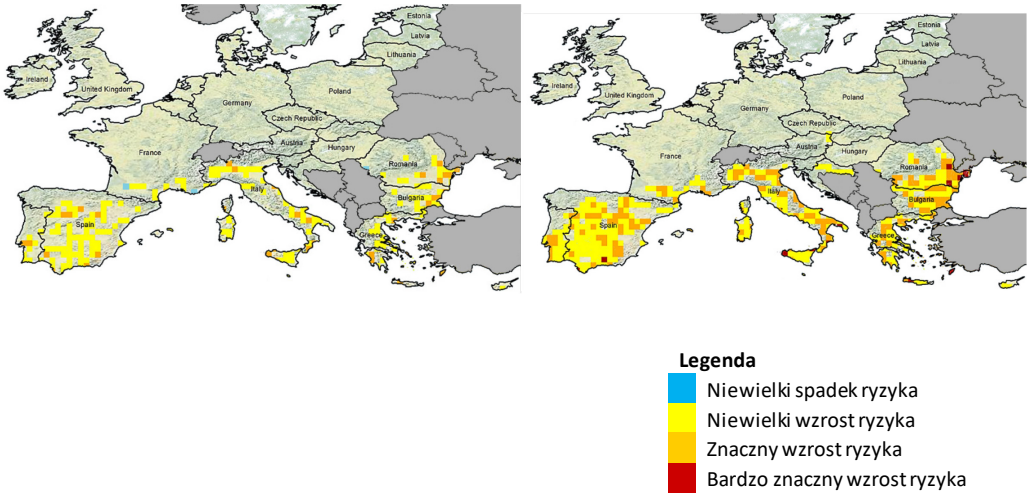
[21] Publikacja pt. „Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II project" [Oddziaływanie klimatu w Europie. Projekt Wspólnego Centrum Badawczego PESETA II], 2014, sprawozdania JRC dotyczące badań naukowych i strategii. Dane pochodzą z opracowania Dosio i Parulo, 2011, oraz Dosio i in., 2012.

[22] IPCC, „Global Warming of 1.5°C", 2018, streszczenie dla decydentów, s. 9.

[23] IPCC, „Global Warming of 1.5 °C", 2018, sesja zatwierdzająca, s. 3-41 oraz s. 3-142; Schleussner, C.-F. i in., „Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5°C and 2°C" [Zróżnicowanie oddziaływania klimatu w odniesieniu do poszczególnych limitów globalnego ocieplenia istotnych dla prowadzenia polityki – scenariusz ocieplenia o 1,5°C i 2°C], *Earth System Dynamics*, vol. 7 nr 2, 2016b, s. 327–351, doi:10.5194/esd-7-327-2016; Lehner, F. i in., „Projected drought risk in 1.5°C and 2°C warmer climates" [Prognozowane ryzyko występowania susz w scenariuszach ocieplenia klimatu o 1,5°C i 2°C], *Geophysical Research Letters*, vol. 44 nr 14, 2017, s. 7419–7428, doi:10.1002/2017GL074117; Wartenburger, R. i in., „Changes in regional climate extremes as a function of global mean temperature: an interactive plotting framework" [Zmiany w regionalnych ekstremach klimatycznych jako funkcja globalnej średniej temperatury – interaktywne narzędzie mapowania], *Geoscientific Model Development*, nr 10, 2017, s. 3609–3634, doi:10.5194/gmd-2017-33; Greve, P., Gudmundsson, L. oraz Seneviratne, S. I., „Regional scaling of annual mean precipitation and water availability with global temperature change" [Określanie regionalnych średnich rocznych opadów i dostępności zasobów wodnych w kontekście globalnych zmian temperatury], *Earth System Dynamics*, vol. 9 nr 1, 2018, s. 227–240, doi:10.5194/esd-9-227-2018; Samaniego, L. i in., „Anthropogenic warming exacerbates European soil moisture droughts" [Antropogeniczne ocieplenie pogłębia brak wilgotności gleby w Europie], *Nature Climate Change*, vol. 8 nr 5, 2018, s. 421–426, doi:10.1038/s41558-018-0138-5.

Rys. 3 – Prognozowana zmiana ryzyka pustynnienia i wskaźnika suchości w latach 2071–2100 w porównaniu z latami 1981–2010

– Prognozowana zmiana ryzyka pustynnienia[24] w latach 2071–2100 w porównaniu z latami 1981–2010 w ramach scenariusza wzrostu temperatury o 2,4°C (RCP4.5 – po lewej) oraz o 4,3°C (RCP8.5 – po prawej)[25].



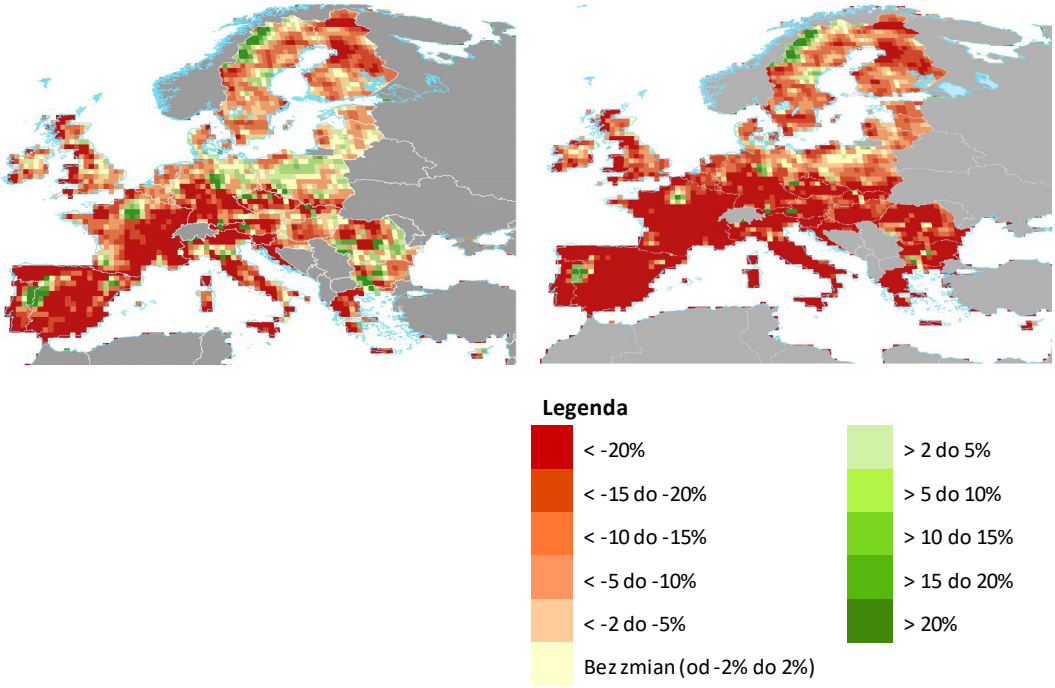
Źródło: Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N., Vogt, J., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?", *Geophysical Research Abstracts*, vol. 20, 2018, EGU2018-9557, Zgromadzenie Ogólne Europejskiej Unii Nauk o Ziemi z 2018 r.

---

[24] Na podstawie szeregu wskaźników takich jak wskaźnik suchości FAO-UNEP, klasyfikacja klimatów Köppena-Geigera oraz strefy życiowe Holdridge'a.

[25] Scenariusze RCP to scenariusze zmian koncentracji dwutlenku węgla stosowane przez IPCC. W przypadku scenariusza RCP4.5 przewidywany wzrost temperatury powietrza na powierzchni Ziemi w latach 2081–2100 w porównaniu ze średnią z lat 1850–1900 (sprzed epoki przemysłowej) przyjmie prawdopodobnie wartość z zakresu od 1,7°C do 3,2°C (średnio 2,4°C). W przypadku scenariusza RCP8.5 natomiast przewidywany wzrost temperatury będzie prawdopodobnie mieścił się w przedziale od 3,2°C do 5,4°C (średnio 4,3°C).

– Prognozowana zmiana wskaźnika suchości w latach 2071–2100 w porównaniu z latami 1981–2010 w ramach scenariusza wzrostu temperatury o 2,4°C (RCP4.5 – po lewej) oraz o 4,3°C (RCP8.5 – po prawej).



Źródło: dane przetworzone przez Jian-Sheng Ye z uniwersytetu w Lanzhou w Chinach na potrzeby opracowania „World Atlas of Desertification", 2018, DOI:10.2760/06292. Źródło danych: Global Precipitation Climatology Centre oraz Climate Research Unit na Uniwersytecie Wschodniej Anglii.

Źródło: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (red.), „World Atlas of Desertification", Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2018, s. 78.

Ramy ONZ na rzecz zwalczania pustynnienia

11. Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia (UNCCD) jest międzynarodowym porozumieniem określającym globalne ramy zwalczania pustynnienia. Została ustanowiona w 1994 r., dwa lata po szczycie Ziemi w Rio de Janeiro[26]. Jest ona prawnie wiążącym porozumieniem w sprawach dotyczących gruntów. Podejmuje kwestie

[26] Konwencja UNCCD jest jedną z trzech konwencji z Rio, obok konwencji Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej oraz Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

degradacji gleby i pustynnienia, zapewniając jednocześnie platformę do prowadzenia działań w zakresie dostosowania, łagodzenia skutków i zwiększania odporności. Konwencję UNCCD zawarło 197 stron, w tym UE[27] i 28 państw członkowskich. Strony dążą do wspólnej poprawy warunków życia ludności zamieszkującej tereny suche, do utrzymania i przywrócenia produktywności gruntów oraz do łagodzenia skutków pustynnienia i suszy.

12. Państwa strony UNCCD mogą dobrowolnie zadeklarować, że są „dotknięte pustynnieniem". Muszą wówczas opracować i wdrożyć krajowe programy działań, aby zwalczać pustynnienie.

13. W 2015 r. Narody Zjednoczone przyjęły Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030[28], obejmującą zobowiązanie do osiągnięcia wszystkich celów zrównoważonego rozwoju Narodów Zjednoczonych. Cel zrównoważonego rozwoju 15 – „chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymywać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej" – obejmuje zadanie, by zwalczać pustynnienie, odtworzyć zdegradowane obszary i gleby, w tym tereny dotknięte pustynnieniem, suszami i powodziami, a także dążyć do budowy świata, w którym do 2030 r. nie będzie występować proces degradacji gleby (zadanie 15.3).

14. W 2017 r. w ramach UNCCD przyjęto powiązane z konwencją ramy strategiczne na lata 2018–2030 ukierunkowane na zrealizowanie zadania 15.3 w ramach celów zrównoważonego rozwoju. Unia, jako strona UNCCD, potwierdziła podjęte zobowiązanie, by do 2030 r. osiągnąć neutralność degradacji gruntów.

---

[27] Decyzja Rady z dnia 9 marca 1998 r. stanowi, że Rada przyjmuje na wniosek Komisji stanowisko Wspólnoty Europejskiej w ramach UNCCD, a Komisja reprezentuje Wspólnotę w ramach przedmiotowej konwencji. Do obowiązków Komisji należy zapewnienie, by ramy prawne UE były zgodne z UNCCD, oraz monitorowanie, czy przy wdrażaniu prawa UE państwa członkowskie wypełniają zobowiązania ciążące na nich ze względu na przystąpienie UE do UNCCD.

[28] Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjęta 25 września 2015 r. przez szefów państw i rządów na specjalnym szczycie Narodów Zjednoczonych.

Zwalczanie pustynnienia w UE

15. UE nie posiada odrębnej strategii ani ram prawnych dotyczących w szczególności zjawiska pustynnienia. Pewne kwestie związane z pustynnieniem podejmuje się jednak w ramach różnych innych strategii i programów wydatków. Bardziej szczegółowe informacje przedstawiono poniżej.

16. We wrześniu 2006 r. Komisja przyjęła **strategię tematyczną w dziedzinie ochrony gleby**[29], w której zwrócono uwagę, że procesy degradacji gleby mogą ostatecznie doprowadzić do pustynnienia. Celem tej strategii było zapewnienie zrównoważonego użytkowania gleby przez zapobieganie dalszej degradacji i ochronę funkcji gleby, a także przywrócenie zdegradowanych gleb przynajmniej do stanu odpowiadającemu bieżącemu lub planowanemu sposobowi użytkowania. Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby z 2006 r. opierała się na czterech filarach: podnoszenie świadomości społecznej, uwzględnienie kwestii ochrony gleby w innych strategiach, prowadzenie badań naukowych, opracowanie odnośnych przepisów – wniosku dotyczącego **dyrektywy ramowej w sprawie gleby**[30].

17. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy państwa członkowskie byłyby zobowiązane do wskazania obszarów zagrożonych degradacją, określenia celów w zakresie ochrony gleby oraz realizowania programów, aby te cele osiągnąć. Proponowana dyrektywa miała również przyczyniać się do powstrzymania pustynnienia wynikającego z degradacji i utraty różnorodności biologicznej gleby. Niemniej przez niemal osiem lat nie osiągnięto większości kwalifikowanej[31] w Radzie koniecznej do przyjęcia aktu. W kwietniu 2014 r. Komisja wycofała wniosek.

---

[29] COM(2006) 231 final.

[30] COM(2006) 232 final.

[31] W 2007 r. mniejszość blokująca złożona z pięciu państw członkowskich – Niemiec, Francji, Niderlandów, Austrii i Zjednoczonego Królestwa – zagłosowała przeciwko projektowi w Radzie ds. Środowiska. Pozostałe 22 państwa członkowskie poparły wniosek. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm.

18. W kwietniu 2013 r. Komisja przyjęła **strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu**, aby zachęcić państwa członkowskie do podejmowania odnośnych działań. W strategii podkreślono, że UE musi przedsięwziąć środki, by przystosować się do nieuniknionych skutków zmiany klimatu oraz poniesienia powiązanych kosztów gospodarczych, środowiskowych i społecznych.

19. W listopadzie 2013 r. UE przyjęła **ogólny unijny program działań w zakresie środowiska** z myślą o zapewnieniu, by do 2020 r. „gospodarowanie gruntami w Unii odbywało się w sposób zrównoważony, gleba była należycie chroniona, a rekultywacja terenów skażonych była na zaawansowanym etapie".

20. W **strategii leśnej UE** z 2013 r. zwrócono uwagę, że lasy mają duże znaczenie nie tylko dla rozwoju obszarów wiejskich, ale również dla środowiska i walki ze zmianą klimatu, ponieważ odgrywają istotną rolę w zwalczaniu degradacji gleby i pustynnienia.

21. Do finansowania działań dotyczących pustynnienia można wykorzystywać różne fundusze UE:

- wdrażanie wspólnej polityki rolnej, obejmującej elementy dotyczące rozwoju obszarów wiejskich[32], zazieleniania i wzajemnej zgodności[33], może mieć pozytywny

---

[32] Aspekt ten jest regulowany głównie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487). Fundusz ten pomaga obszarom wiejskim w UE w radzeniu sobie z różnorodnymi wyzwaniami gospodarczymi, środowiskowymi i społecznymi.

[33] Aspekt ten jest regulowany głównie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608).

Wzajemna zgodność obejmuje zasady dotyczące zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej w glebie oraz struktury gleby, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk przyrodniczych oraz ochrony wód i gospodarki wodnej. Zazielenianie jest powiązane z szeregiem zrównoważonych praktyk rolniczych – takich jak utrzymywanie trwałych użytków zielonych i dywersyfikacja upraw – korzystnie wpływających na gleby.

wpływ na grunty rolne. Niemniej intensywne lub niezrównoważone praktyki rolne mogą szkodliwie wpływać na gleby,

- europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI)[34] mają na celu zmniejszenie dysproporcji między regionami w UE. Jednym z celów tematycznych funduszy ESI jest „dostosowanie do zmiany klimatu i zapobieganie ryzyku zmiany klimatu". Projekty w zakresie zwalczania pustynnienia mogą być współfinansowane – jeśli państwo członkowskie wskaże taką potrzebę – na przykład z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Funduszu Spójności,

- innymi unijnymi instrumentami finansowania, które uwzględniają kwestię pustynnienia, są unijne programy w dziedzinie badań – siódmy program ramowy oraz program „Horyzont 2020"[35], Instrument Finansowy na rzecz Środowiska (LIFE)[36] oraz Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE)[37].

22. Choć w ramach unijnych programów wydatków udostępnia się środki na potrzeby projektów dotyczących pustynnienia, brak jest informacji na temat ilości środków, jakie planuje się przeznaczyć i faktycznie wykorzystuje do celów zwalczania tego zjawiska.

23. W obrębie UE Rada ustanowiła grupę roboczą zajmującą się pustynnieniem[38]. Grupa robocza opracowuje stanowiska UE na potrzeby negocjacji międzynarodowych dotyczących

---

[34] Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne to grupa pięciu odrębnych funduszy obejmująca Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

[35] Unijne programy w dziedzinie badań naukowych i innowacji na okres 2014–2020 („Horyzont 2020") oraz na okres 2007–2013 (siódmy program ramowy).

[36] Z fr.: *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. Jest to unijny instrument finansowy wspierający projekty dotyczące środowiska, ochrony przyrody i działań w dziedzinie klimatu w całej UE.

[37] Fundusz utworzono, aby umożliwić reagowanie na poważne klęski żywiołowe i okazać solidarność mieszkańcom regionów dotkniętych takimi klęskami w Europie. FSUE można wykorzystywać jedynie w celu rekultywacji gruntów po wystąpieniu klęski żywiołowej, ale nie do zapobiegania ewentualnym przyszłym zjawiskom lub do łagodzenia ich skutków.

[38] Grupa Robocza ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska (pustynnienie).

pustynnienia i degradacji gleby. Stanowi ona jedyne forum na szczeblu UE dla prowadzenia regularnych rozmów na tematy związane z UNCCD i pustynnieniem.

24. DG ds. Środowiska koordynuje, w porozumieniu z Radą i innymi służbami Komisji, opracowywanie stanowiska na spotkania w ramach UNCCD (takie jak Konferencje Stron, które odbywają się co dwa lata). Wspólne Centrum Badawcze (JRC) odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu kontekstowych informacji naukowych. Wyznacza również ekspertów uczestniczących w pracach w ramach UNCCD. Inne służby Komisji mogą również wykonywać pewne zadania związane ze zwalczaniem pustynnienia w UE, jak przedstawiono na ***rys. 4***. Ponadto Eurostat publikuje sprawozdanie roczne dotyczące postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju w UE, zawierające ocenę wskaźników dotyczących neutralności degradacji gruntów w ramach celu zrównoważonego rozwoju 15 (zob. ***pkt 13***).

Rys. 4 – Służby Komisji zajmujące się kwestią pustynnienia w UE

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

25. Europa jest w coraz większym stopniu dotknięta pustynnieniem. W ramach kontroli Trybunał zbadał w związku z tym, czy działania podejmowane w celu ograniczenia ryzyka pustynnienia w UE są skuteczne i wydajne. W szczególności Trybunał ocenił, czy:

- Komisja i państwa członkowskie odpowiednio wykorzystują dostępne dane,
- UE podejmuje spójne działania w celu zwalczania pustynnienia,
- projekty dotyczące pustynnienia w UE mają korzystne oddziaływanie,
- zobowiązanie UE, by do 2030 r. osiągnąć neutralność degradacji gruntów, zostanie najprawdopodobniej wypełnione.

26. Trybunał przeprowadził kontrolę w okresie od września 2017 r. do maja 2018 r., gromadząc dowody kontroli z następujących źródeł:

- przeglądy dokumentacji i wywiady z pracownikami pięciu dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej[39],
- wizyty kontrolne w pięciu państwach członkowskich, które zadeklarowały, że są dotknięte pustynnieniem: w Hiszpanii, we Włoszech, na Cyprze, w Portugalii i Rumunii, wybranych ze względu na narażenie na pustynnienie oraz w celu uwzględnienia różnorodnych warunków klimatycznych, rodzajów roślinności, działalności człowieka i rozpoznanych zagrożeń. Trybunał przeprowadził wywiady i przeanalizował dokumenty strategiczne (w tym programy rozwoju obszarów wiejskich), procedury i dane;
- wizyty kontrolne w próbie 25 projektów wskazanych przez wspomniane pięć państw członkowskich jako istotne w kontekście pustynnienia i finansowanych lub współfinansowanych przez UE. Projekty te obejmowały inwestycje w systemy nawadniania, projekty w zakresie leśnictwa, płodozmian bądź remonty murów bezzaprawowych i grobli w celu zapobieżenia erozji gleby. Celem wizyt było ocenienie, czy zapewniły one trwałe oddziaływanie w odniesieniu do pustynnienia. Kontrola nie miała natomiast prowadzić do wydania opinii na temat legalności

---

[39] DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu (CLIMA), DG ds. Środowiska (ENV), Wspólne Centrum Badawcze (JRC) i DG ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD).

i prawidłowości projektów. Trybunał skontrolował również projekty dotyczące badań nad technikami przeciwdziałania pustynnieniu (zob. ***załącznik III***);

– spotkania z różnymi zainteresowanymi stronami, w tym UNCCD, Europejską Agencją Środowiska i ekspertami ze środowisk akademickich, w celu przedyskutowania strategicznych podejść lub technik w dziedzinie przeciwdziałania pustynnieniu i degradacji gleby oraz monitorowania tych zjawisk w UE.

27. Zakres kontroli nie obejmował gruntów zajmowanych w związku z rozwojem obszarów miejskich lub inną działalnością człowieka. Zgodnie z danymi Europejskiej Agencji Środowiska[40] w latach 2006–2012 obszar gruntów zajmowanych w 28 państwach UE wynosił ok. 850 km^2 rocznie, tj. mniej niż 0,1% łącznego obszaru lądowego UE. Odpowiadając na pytania kontrolne określone w ***pkt 25***, Trybunał nie przeprowadził oceny ram ustanowionych przez UNCCD w celu zwalczania pustynnienia.

UWAGI

Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane o istotnym znaczeniu dla pustynnienia i degradacji gleby, lecz Komisja nie wykorzystuje tych danych w odpowiedni sposób

28. Trybunał zbadał, jak Komisja wykorzystuje dostępne dane na temat pustynnienia i degradacji gleby. Aby móc zadecydować, jakie działania są konieczne w tym zakresie, a następnie przejść do działania, Komisja musi gromadzić i analizować dane dotyczące tego zjawiska i powiązanych zagrożeń. Dane te muszą być wystarczające, spójne, wiarygodne, regularnie aktualizowane i poddawane przeglądowi.

Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane dotyczące pustynnienia

29. Kluczowym systemem wykorzystywanym do monitorowania wskaźników istotnych dla pustynnienia i degradacji gleby w UE jest unijny system obserwacji Ziemi Copernicus, za

[40] Europejska Agencja Środowiska, wskaźniki zajmowania gruntów, maj 2018 r.

którego koordynację i zarządzanie odpowiedzialna jest Komisja[41]. W systemie wykorzystuje się różnorodne technologie, od satelitów kosmicznych po naziemne, morskie i powietrzne systemy pomiarowe. Copernicus zapewnia otwarty i nieodpłatny dostęp do danych dotyczących wielu dziedzin: atmosfery, mórz, gruntów, klimatu, wydarzeń kryzysowych i bezpieczeństwa. Jeden z jego elementów, usługa programu Copernicus w zakresie monitorowania obszarów lądowych, zapewnia dane geograficzne na temat pokrycia gruntów i powiązanych zmiennych, np. pokrywy roślinnej i cyklu hydrologicznego. W 2015 r. wystrzelono dodatkowego satelitę. Jednym z zadeklarowanych celów jego działalności jest monitorowanie pustynnienia[42], lecz do tej pory brak jest jasnych informacji na ten temat (zob. również ***pkt 39***).

30. Komisja regularnie gromadzi użyteczne i istotne informacje na temat różnych aspektów związanych ze stanem gleb w UE, w tym dotyczące trzech wskaźników cząstkowych UNCCD (zob. ***pkt 38***).

31. **Produktywność gruntów** była przedmiotem analizy przeprowadzonej przez JRC w sprawozdaniu opartym na obserwacjach satelitarnych prowadzonych w latach 1982–2010. W analizie wykorzystano dane z programu Copernicus[43]. Na ***rys. 5***, sporządzonym w oparciu o najnowsze kompleksowe dane dotyczące zmian produktywności gruntów w UE opublikowane przez Komisję[44], wskazano, że gorące i suche państwa basenu Morza Śródziemnego są bardziej narażone na spadek produktywności.

---

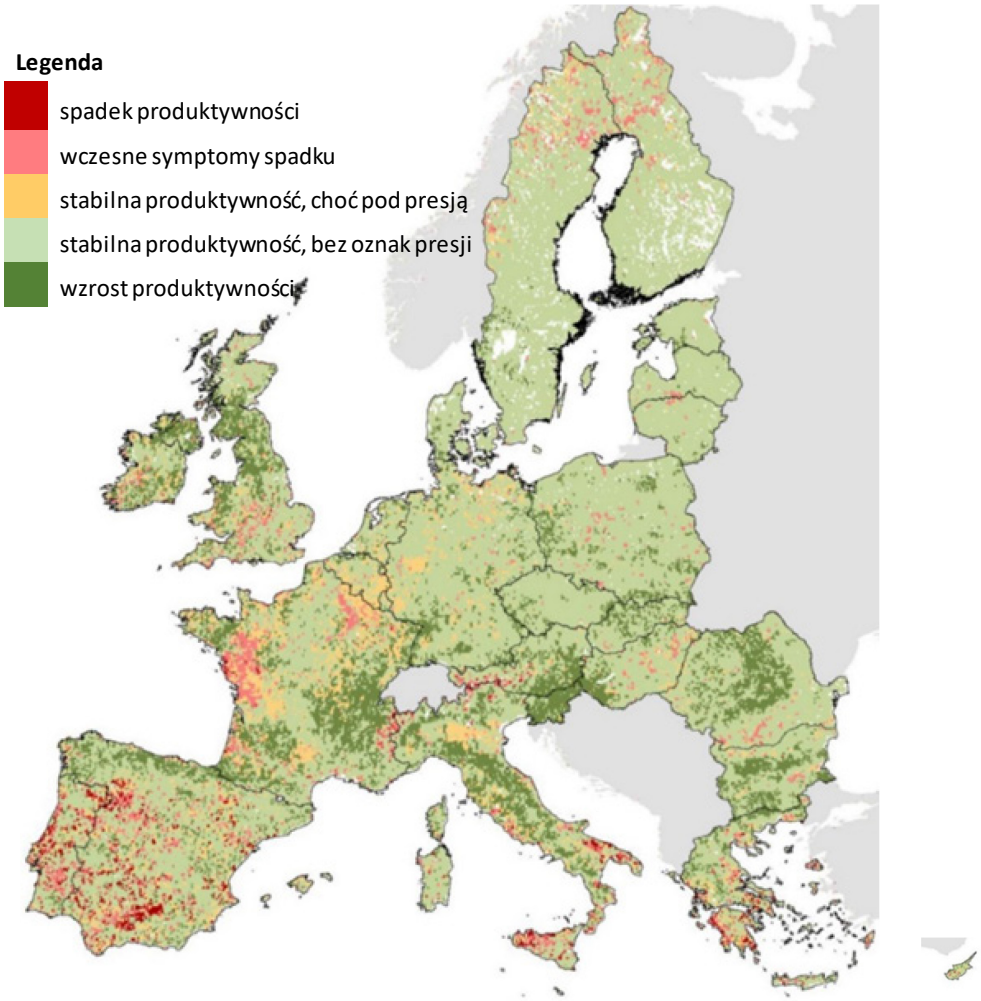
[41] System wdrożono we współpracy z państwami członkowskimi, Europejską Agencją Kosmiczną, Europejską Organizacją Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych, Europejskim Centrum Prognoz Średnioterminowych, unijnymi agencjami oraz Mercator Ocean.

[42] Chodzi o satelitę Sentinel-2A. Zob. http://www.copernicus.eu/main/sentinel-2a-orbit

[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" [Zmiany produktywności gruntów w Europie. Szacunkowa ocena degradacji gleby w UE], Wspólne Centrum Badawcze, Instytut Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju, Dział. ds. Gospodarowania Zasobami Gruntowymi, 2013.

[44] W sprawozdaniu szacuje się, że 85,1% całego terytorium UE nie jest obecnie dotknięte spadkiem produktywności gruntów, na 5,6% widoczne są wczesne symptomy tego zjawiska, zaś na 1,5% terytorium natomiast spadek już występuje.

Rys. 5 – Zmiana produktywności gruntów w Europie (1982–2010)



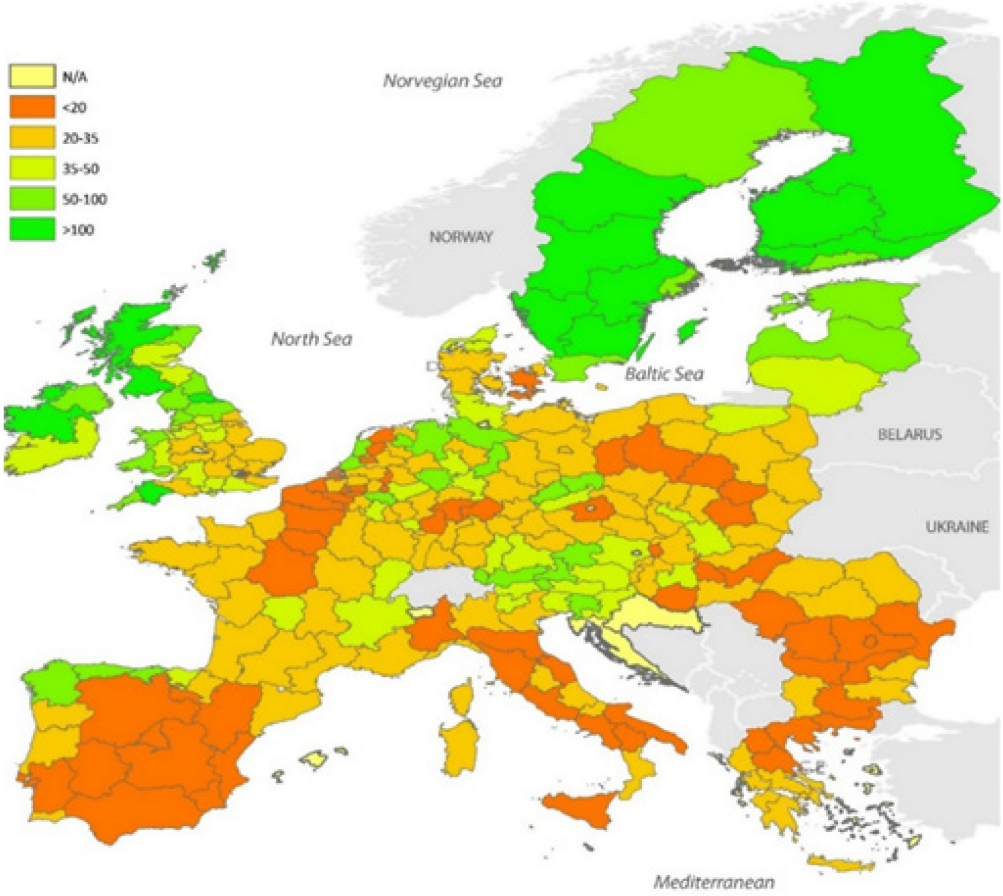
Źródło: JRC, 2012.

32. Komisja monitoruje **zawartość węgla organicznego w glebie**, korzystając z wielofunkcyjnej platformy w ramach badania terenowego użytkowania gruntów i pokrycia terenu (LUCAS)[45], będącego standaryzowaną trzyletnią analizą właściwości wierzchniej warstwy gleby w całej UE. Badanie to przeprowadza JRC. Zdaniem Europejskiej Agencji Środowiska „średnio zawartość węgla w glebie w Europie najprawdopodobniej będzie rosnąć. Gleby na użytkach zielonych i w lasach są pochłaniaczami dwutlenku węgla […], podczas gdy gleby na gruntach ornych są względnie mniejszym źródłem emisji dwutlenku

[45] W 2015 r. LUCAS dostarczyło dane obserwacyjne dla ponad 270 000 punktów w 28 państwach członkowskich UE. W 2018 r. badanie LUCAS rozpoczęło się w marcu i objęło ponad 240 000 punktów i około 99 000 interpretowanych obrazów. Wyniki badania będą dostępne w 2019 r.

węgla”[46]. Na ***rys. 6*** pokazano, że występowanie obszarów zagrożonych pustynnieniem – w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, w Portugalii i Rumunii – jest powiązane z niskim poziomem zawartości węgla organicznego w glebie.

Rys. 6 – LUCAS – zawartość węgla organicznego w glebie w UE – 2015 r. (g/kg)



Źródło: JRC, 2018.

33. **Pokrycie gruntów i zmiany pokrycia gruntów w UE** są regularnie monitorowane dzięki programowi koordynacji informacji dotyczących środowiska (CORINE)[47], stanowiącemu część

---

[46] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment. Największe emisje CO_2 z gleby są powodowane przez przekształcanie (meliorację) gleb organicznych.

[47] Program CORINE bazuje na analizie obrazów satelitarnych i zapewnia mapowanie 44 klas użytkowania terenu pogrupowanych w pięć zasadniczych kategorii: powierzchnie sztuczne, grunty rolne, obszary leśne i półnaturalne, obszary podmokłe oraz akweny wodne.

programu Copernicus. Za zarządzanie CORINE odpowiada Europejska Agencja Środowiska. Odpowiednie zestawy danych CORINE opracowuje się co sześć lat od 2000 r., a ostatnia wersja pochodzi z 2012 r. Grunty rolne i obszary leśne pokrywają łącznie 85% terenów lądowych UE[48].

34. Komisja regularnie gromadzi i zestawia dodatkowe dane na temat różnych wskaźników związanych z pustynnieniem w UE, takich jak erozja gleby, susze, zasoby wodne, pożary lasów. Więcej informacji na ten temat przedstawiono w ***załączniku II***. Niemniej Komisja nie wykorzystuje tych danych, by ocenić zakres pustynnienia i degradacji gleby.

35. Światowy atlas procesu pustynnienia został opublikowany przez Organizację Narodów Zjednoczonych po raz pierwszy w 1992 r.[49], a następnie zaktualizowany w 1997 r. Komisja przejęła odpowiedzialność za publikację atlasu i opublikowała jego trzecie wydanie w 2018 r. Zamieszczono w nim mapy przedstawiające występowanie czynników, które mogą prowadzić do pustynnienia, takich jak erozja gleby, zasolenie, rozwój obszarów miejskich, a także migracje. W nowym wydaniu przedstawiono mapy i dane dotyczące różnego rodzaju interakcji między człowiekiem a środowiskiem istotnych dla degradacji gleby, ale nie zawarto żadnej mapy dotyczącej samego pustynnienia. Komisja jest zdania, że pustynnienia nie można łatwo przedstawić na mapie, ponieważ jest to niezwykle złożony proces, który – co potwierdzają badania – może być wywołany przez wiele zróżnicowanych czynników[50].

36. Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, samodzielnie opracowywały mapy dotyczące ryzyka pustynnienia (zob. ***załącznik I***). Niemniej map tych regularnie nie aktualizowano i nie można ich ze sobą porównywać, ponieważ wykorzystuje się w nich różne wskaźniki i oznaczenia kolorami. Z tego względu nie zapewniają one kompleksowego oglądu zjawiska pustynnienia na szczeblu UE.

---

[48] Zob. sprawozdanie w sprawie wskaźników kontekstu WPR na okres 2014–2020, aktualizacja z 2017 r.

[49] Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska.

[50] Zob. np. Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., „Desertification: Mapping Constraints and Challenges" [Pustynnienie – ograniczenia i wyzwania związane z mapowaniem], „Encyclopedia of Soil Science", 3. wydanie, Taylor & Francis, 2017.

37. Państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, monitorowały również czynniki związane z pustynnieniem i degradacją gleb, takie jak opady, susze i zasoby wodne. W odniesieniu do mechanizmów gromadzenia danych dotyczących gleby Trybunał stwierdził, że:

- Hiszpania, Włochy i Rumunia posiadały własne systemy, które zapewniały co prawda bardziej szczegółowe dane dotyczące gleby, lecz w pewnym stopniu pokrywały się z unijnymi mechanizmami gromadzenia informacji. Krajowe dane dotyczące gleby nie były kompletne, nie gromadzono ich ani nie interpretowano regularnie i nie zawsze były wiarygodne[51],

- Cypr i Portugalia polegały całkowicie na platformie badania LUCAS Komisji, jeśli chodzi o gromadzenie danych dotyczących gleby.

Nie uzgodniono metodyki oceny pustynnienia i degradacji gleby w UE

38. Pustynnienie i degradacja gleby są złożonymi zjawiskami, na które wpływa wiele wzajemnie zależnych czynników. Do tej pory nie wypracowano naukowego konsensusu co do sposobu oceny tych czynników. Niemniej aby wykryć pogorszenie się kondycji gleby, można wykorzystywać wskaźniki pośrednie. Choć istnieje wiele takich wskaźników pośrednich, na potrzeby oceny degradacji gleby UNCCD zaleca wykorzystanie trzech wskaźników cząstkowych: produktywności gruntów, zawartości węgla organicznego w glebie oraz pokrycia terenu i zmian w pokryciu terenu[52].

39. Komisja i państwa członkowskie nie uzgodniły metodyki zestawiania dostępnych danych na potrzeby wskaźników w taki sposób, aby uzyskać spójną ocenę zjawiska pustynnienia i degradacji gleby w całej UE. Fakt ten utrudnia porównanie zakresu pustynnienia w poszczególnych państwach członkowskich UE.

---

[51] W sprawozdaniu na temat stanu gleb w Europie z 2012 r. JRC odnotowało, że mapowanie gleby w państwach członkowskich jest niewystarczające na obecne potrzeby oraz że różnice między krajowymi bazami danych utrudniają przeprowadzanie analiz transgranicznych.

[52] Innymi przykładowymi wskaźnikami są zasolenie i zanieczyszczenie gruntów.

40. W sprawozdaniu z 2018 r. dotyczącym postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju w UE na potrzeby oceny neutralności degradacji gruntów Komisja wykorzystała dwa wskaźniki, które częściowo odpowiadają wskaźnikom UNCCD: pokrycie terenu powierzchniami sztucznymi na mieszkańca i szacowaną erozję gleby przez wodę (zob. ***tabela 2***). Istnieje jeszcze wiele innych parametrów degradacji gleby, które nie są uwzględniane w powyższych wskaźnikach, takich jak zawartość węgla organicznego w glebie, produktywność gruntów, zasolenie lub zanieczyszczenie. Dodatkowe informacje na temat takich innych istotnych wskaźników są wprawdzie dostępne na szczeblu Komisji (zob. ***pkt 30 i 34***), ale nie wykorzystuje się ich do celów oceny degradacji gleby w UE.

Tabela 2 – Porównanie wskaźników UNCCD i Komisji dotyczących degradacji gleby

Komisja	UNCCD
Pokrycie terenu powierzchniami sztucznymi na mieszkańca	Pokrycie terenu i zmiany w pokryciu terenu
	Zawartość węgla organicznego w glebie
Szacowana erozja gleby przez wodę	
	Produktywność gruntów

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych UNCCD i Eurostatu.

UE podejmuje działania w celu zwalczania pustynnienia, ale nie są one wystarczająco spójne

41. Trybunał zbadał, czy UE podejmuje spójne działania w celu zwalczania pustynnienia. Takie działania wymagają spójnej struktury zarządczej i dobrze przygotowanego, długoterminowego planu, tak aby ograniczyć ryzyko niewłaściwych decyzji skutkujących

nieoptymalnym wykorzystaniem zasobów oraz uniknąć rozproszonych i nieskoordynowanych działań.

42. W ***ramce 2*** opisano ramy UNCCD i ich wdrażanie w UE.

Ramka 2 – Ramy UNCCD w UE

Zgodnie z UNCCD wszystkie strony, które zadeklarują, że są dotknięte pustynnieniem, muszą opracować krajowe programy działań. UE nie zadeklarowała, że jest dotknięta pustynnieniem, w związku z tym na szczeblu UE nie wdrożono żadnego programu działań mającego na celu zwalczanie pustynnienia. Trzynaście państw członkowskich UE złożyło natomiast taką deklarację na mocy postanowień UNCCD, opierając się przy tym na ocenie własnej: Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja. W gronie tym znalazło się siedem spośród ośmiu państw członkowskich, które leżą nad Morzem Śródziemnym.

Krajowe programy działań obejmują wiele sektorów takich jak rolnictwo, leśnictwo i gospodarowanie zasobami wodnymi. W programach tych uwzględnia się przykładowo następujące działania: promowanie badań naukowych, opracowanie planów kryzysowych na wypadek suszy, zalesianie, budowanie tarasów w celu zapobiegania osuwiskom i udoskonalenie systemów wczesnego ostrzegania.

W odniesieniu do trzynastu państw członkowskich, które zadeklarowały, że są dotknięte pustynnieniem, na podstawie ogólnodostępnych informacji można stwierdzić, że:

– krajowe programy działań pięciu państw członkowskich zostały opublikowane na stronie UNCCD[53]. Zgodnie z wiedzą Trybunału spośród ośmiu pozostałych państw członkowskich jedynie dwa posiadają krajowy program działań[54]. Opublikowane programy mają już obecnie ponad 10 lat. Krajowy program działań dla Portugalii zaktualizowany w 2014 r. nie został jeszcze opublikowany;

– Cypr opracował w 2008 r. krajowy program działań, który jednak nigdy nie został oficjalnie przyjęty przez krajową Radę Ministrów ani nie przedłożono go do UNCCD.

[53] Krajowe programy działań dla Grecji (z 2001 r.), Hiszpanii (z 2008 r.), Włoch (z 2000 r.), Portugalii (z 1999 r.) oraz Rumunii (z 2000 r.).

[54] Bułgaria i Słowacja.

Na podstawie ograniczonych dostępnych informacji Komisja uznaje, że krajowe programy działań państw członkowskich w zakresie zwalczania pustynnienia nie były skuteczne, ponieważ nie włączono ich w pełni do krajowych procesów planowania, a na potrzeby ich wdrożenia nie udostępniono wystarczających zdolności oraz zasobów technicznych i finansowych[55]. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd potwierdził tę ocenę.

Brak jest przepisów dotyczących konkretnie pustynnienia i gleby na szczeblu UE

43. Jak zwrócono uwagę w ***pkt 16***, **strategia tematyczna UE z 2006 r. w dziedzinie ochrony gleby** obejmowała wniosek dotyczący **dyrektywy ramowej w sprawie gleby**. Jednym z celów proponowanej dyrektywy miało być przyczynianie się do powstrzymania pustynnienia wynikającego z degradacji i utraty różnorodności biologicznej gleby. Wniosek ustawodawczy nie uzyskał poparcia większości w Radzie i został wycofany przez Komisję w 2014 r.
W związku z tym brak jest zintegrowanych przepisów unijnych w sprawie gleby, podczas gdy kwestie dotyczące innych kluczowych zasobów środowiskowych, takich jak powietrze i zasoby wodne, są regulowane różnymi unijnymi dyrektywami i rozporządzeniami.

44. W niedawno opublikowanym badaniu stwierdzono, że wycofanie wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby oznaczało utratę szansy na stworzenie wspólnej koncepcji i planów dotyczących ochrony gleby w UE[56]. W badaniu tym potwierdzono ponadto, że na szczeblu UE brak jest kompleksowych przepisów dotyczących ochrony gleby, a krajowe akty prawne w tej dziedzinie – jeśli w ogóle istnieją – nie zapobiegły pustynnieniu i degradacji gleby w UE.

---

[55] Informacje z kwietnia 2018 r., powielające ustalenia z 2008 r. dotyczące pustynnienia, które przesłano Organizacji Narodów Zjednoczonych.

[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" [Wdrażanie zadania 15.3 w ramach celów zrównoważonego rozwoju dotyczącego „neutralności degradacji gruntów" – opracowanie wskaźnika opartego na zmianie użytkowania gruntów i wartości gleb], Ecologic Institute, Berlin na zlecenie Umweltbundesamt, 2018.

Unijne strategie, polityki i programy wydatków przyczyniają się do zwalczania pustynnienia, ale nie są szczególnie ukierunkowane na to zjawisko

45. Nie opracowano żadnej unijnej strategii, która dotyczyłaby w szczególności pustynnienia i degradacji gleby. Odniesienia do pustynnienia są rozsiane w różnych unijnych strategiach, politykach i programach wydatków, spośród których najistotniejszymi dla tego zjawiska są WPR oraz strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu.

46. Choć **WPR** mogłaby odgrywać istotną rolę w walce z pustynnieniem, Trybunał odnotował następujące kwestie:

- zdaniem Europejskiej Agencji Środowiska **płatności bezpośrednie** mogą prowadzić do intensyfikacji działalności rolniczej, co z kolei skutkuje utratą materii organicznej w glebie, ograniczeniem zdolności gleby do zatrzymywania wody i zmianami użytkowania gruntów[57];

- przepisy dotyczące **zasady wzajemnej zgodności** obejmują trzy normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska mające na celu zapobieżenie degradacji gleby, mianowicie normę dotyczącą minimalnej pokrywy glebowej, normę dotyczącą zarządzania gruntami w celu ograniczenia erozji oraz normę dotyczącą utrzymania materii organicznej gleby. Zdaniem Europejskiej Agencji Środowiska zasada wzajemnej zgodności może przyczyniać się do utrzymania poziomów materii organicznej w glebie i ochrony gleby przed erozją[58]. Niemniej w sprawozdaniu specjalnym nr 26/2016 Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności (przy czym wniosek ten nie dotyczył

---

[57] Zob. sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska nr 8/2016 pt. „The direct and indirect impacts of EU policies on land" [Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie polityki UE na grunty], s. 11 i 66.

[58] Zob. sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska nr 8/2016 pt. „The direct and indirect impacts of EU policies on land", s. 66.

w szczególności wpływu tej zasady na degradację gleby)[59]. W innym sprawozdaniu stwierdzono, że oddziaływania zasady wzajemnej zgodności na środowisko nie można określić ilościowo[60],

– w ramach **zazieleniania** brakuje w pełni rozwiniętej logiki interwencji, która obejmowałaby jasno zdefiniowane, ambitne cele. Budżet przeznaczony na tę praktykę nie jest bezpośrednio powiązany z osiąganiem celów w zakresie środowiska i klimatu. Ponadto w zależności od sytuacji poszczególnych rolników i posiadanych przez nich gruntów rolnych przewidziano kilka wyjątków od zasad zazieleniania[61]. W sprawozdaniu z 2017 r. Trybunał stwierdził, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – przyniosło znaczące korzyści dla środowiska i klimatu[62]. Dane statystyczne opublikowane przez Komisję w 2018 r.[63] wskazują, że odsetek użytkowanych gruntów rolnych, które są objęte co najmniej jednym obowiązkiem w zakresie zazieleniania, wynosił w państwach członkowskich dotkniętych ryzykiem pustynnienia (takich jak Grecja, Chorwacja, Włochy, Malta, Portugalia lub Rumunia) jedynie ok. 50% lub mniej[64].

---

59 Zob. sprawozdanie specjalne nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie”.

60 Jordbruksverket, dokument pt. „Environmental Effects of Cross-Compliance” [Oddziaływanie zasady wzajemnej zgodności na środowisko], 2011.

61 Wyjątki dotyczą przykładowo rolników prowadzących małe gospodarstwa, gospodarstwa ekologiczne i gospodarstwa z dużym udziałem użytków zielonych. Zob. https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_pl.

62 Zob. sprawozdanie specjalne Trybunału nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”, pkt 26–57.

63 Sprawozdanie Komisji pt. „Green Direct Payments” [Płatności bezpośrednie w zakresie zazieleniania], 2018, na podstawie danych z 2015 r.

64 Powierzchnia gruntów objętych obowiązkami w zakresie zazieleniania może być nawet mniejsza, ponieważ w przypadku gdy obowiązek w zakresie zazieleniania miał zastosowanie tylko do jednej działki, to niezależnie od jej wielkości we wskaźniku uwzględniano powierzchnię całego gospodarstwa.

– Zdaniem Komisji w **programach rozwoju obszarów wiejskich** poszczególnych państw członkowskich dotkniętych pustynnieniem uwzględnia się ryzyko pustynnienia i degradacji gleby. Trybunał zbadał zatem pięć programów krajowych oraz dwa regionalne[65] i ustalił, co następuje:

- wszystkie programy obejmowały działania[66] – takie jak działania rolnośrodowiskowe i w dziedzinie klimatu, pomoc dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi, działania w zakresie leśnictwa, inwestycje w nawadnianie – które mogą przyczyniać się do zwalczania pustynnienia i degradacji gleby;

- jedynie jeden program obejmował szczegółowy pakiet działań na rzecz zwalczania pustynnienia, ale nie był on odpowiednio opracowany (zob. ***ramka 3***).

Ramka 3 – Przykład nieskutecznego działania w zakresie zwalczania pustynnienia

Rumuński program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 zawiera pakiet rolnośrodowiskowy ukierunkowany w szczególności na zaradzenie pustynnieniu w Rumunii. Udział w pakiecie jest otwarty dla rolników z wybranych obszarów charakteryzujących się wysokim ryzykiem pustynnienia. Kwota wsparcia wynosi 125 euro na hektar. Aby je otrzymać, rolnicy muszą zobowiązać się do zasadzenia roślin odpornych na suszę, prowadzenia płodozmianu i ograniczenia orki do minimum. Do objęcia pakietem kwalifikują się jedynie gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż 10 hektarów gruntów ornych.

Pakiet przewiduje rozwiązania, które mogą być korzystne dla kondycji gleby, został jednak nieodpowiednio pomyślany. Kwota udostępnianej pomocy nie zapewnia rolnikom prowadzącym gospodarstwa o powierzchni mniejszej niż 10 hektarów wystarczających zachęt finansowych do

[65] Trybunał przeanalizował krajowe programy rozwoju obszarów wiejskich wszystkich pięciu państw członkowskich, w których odbyły się wizyty kontrolne, oraz programy regionalne Andaluzji (Hiszpania) i Sycylii (Włochy).

[66] Zadania te były zasadniczo ujmowane w programach rozwoju obszarów wiejskich w ramach priorytetu „Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem”.

przestrzegania rygorystycznych wymogów przewidzianych w działaniu. W konsekwencji do udziału w pakiecie dotyczącym pustynnienia nie zgłosił się żaden kwalifikujący się kandydat i nie dokonano żadnych płatności.

47. Ochrona gleby stanowi jeden z elementów wniosku Komisji w sprawie przyszłej WPR[67], w którym proponuje się różne normy związane z ochroną i jakością gleby. We wniosku określono również ewentualne wskaźniki rezultatu[68] i wskaźniki oddziaływania odnoszące się do ochrony gleby na potrzeby sprawozdawczości państw członkowskich. Rozwiązania proponowane w ramach nowej WPR mogłyby zapewnić rolnikom skuteczniejsze zachęty do odpowiedniego chronienia gleby w UE. Propozycje te są wciąż przedmiotem debaty. W związku z tym na tym etapie nie można jeszcze ocenić, jak proponowane mechanizmy sprawdziłyby się w praktyce.

48. W **strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu** z 2013 r. uznano znaczenie zwalczania pustynnienia jako jednego z działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, które należy wspierać. Państwa członkowskie zachęca się do opracowania własnych strategii krajowych. Na podstawie dokumentacji dostępnej na szczeblu Komisji Trybunał ustalił, że zgodnie ze stanem na listopad 2018 r. spośród 13 państw członkowskich, które zadeklarowały, że są dotknięte pustynnieniem (zob. ***ramka 2***):

- osiem uwzględniło szczegółowe działania w zakresie zwalczania pustynnienia w strategiach przystosowania się do zmiany klimatu. W gronie tym znalazło się pięć państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne[69];

---

[67] COM(2018) 392 final z 1.6.2018, Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej.

[68] Do proponowanych wskaźników rezultatu należą: składowanie dwutlenku węgla w glebie i biomasie (R.14), poprawa stanu gleby (R.18), zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi (R.21).

[69] Niektóre państwa członkowskie włączyły kwestię pustynnienia do strategii w zakresie zmiany klimatu przez odesłanie do krajowych programów działań.

- dwa, Węgry i Słowenia, nie wspominają o pustynnieniu w swoich strategiach przystosowania;
- trzy, Bułgaria, Chorwacja i Łotwa, nie ustanowiły jeszcze takich strategii.

49. Państwa członkowskie wdrażają wspomniane strategie, ale Komisja nie posiada obecnie kompleksowych ogólnounijnych informacji na temat rezultatów tego wdrażania. W 2016 r. Komisja rozpoczęła ocenę unijnej strategii w zakresie przystosowywania się do zmiany klimatu, aby przeanalizować jej wdrożenie i skuteczność. Ocena ta ma zostać sfinalizowana przed końcem 2018 r.

50. Istnieją inne unijne strategie i programy wydatków, które są istotne w kontekście pustynnienia, ale ich oddziaływanie nie jest udokumentowane (jak wyjaśniono poniżej).

51. **Fundusze regionalne:** Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności mogą finansować inwestycje infrastrukturalne mające na celu przystosowanie się do zmiany klimatu. Spośród tych inwestycji największe znaczenie z perspektywy pustynnienia i degradacji gleby mają inwestycje w zapory i systemy nawadniania. Oddziaływanie tych projektów na glebę nie jest jednoznaczne (zob. ***pkt 62–63***). Zdaniem Europejskiej Agencji Środowiska projekty finansowane z EFRR „mogą znacznie oddziaływać na glebę; niektóre inwestycje, np. w transport drogowy, mogą pogłębić tendencje niekontrolowanego rozrastania się miast i zajmowania gruntów”[70]. Ponadto Fundusz Solidarności UE wykorzystywano na potrzeby rekultywacji gruntów po katastrofach, które zwiększają ryzyko pustynnienia, takich jak susze i pożary lasów.

52. **Unijne badania naukowe:** w unijnych programach ramowych w zakresie badań naukowych sfinansowano wiele projektów badawczych, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczyły kwestii pustynnienia[71]. Skupiały się one w szczególności na zrozumieniu zjawiska pustynnienia, opracowaniu wskaźników na potrzeby jego monitorowania lub wspieraniu

---

[70] Zob. sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska nr 8/2016 pt. „The direct and indirect impacts of EU policies on land”.

[71] Np. projekty LEDDRA, PRACTICE, RECARE, BIODESERT.

skoordynowanych działań w zakresie szerzenia wiedzy na ten temat. Niemniej ani państwa członkowskie, ani Komisja nie wykorzystywały skutecznie wyników tych badań, aby ocenić zakres pustynnienia, stworzyć efektywny system monitorowania bądź aby opracować jakąkolwiek powiązaną strategię.

53. **Zasoby wodne:** zgodnie z ramową dyrektywą wodną jednym z aspektów zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi jest niedostatek wody. Ogólnym celem dyrektywy było osiągnięcie dobrego stanu wód w Europie do 2015 r. W maju 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ponownego wykorzystywania wody, ze szczególnym uwzględnieniem ponownego wykorzystywania oczyszczonych ścieków na potrzeby nawadniania w rolnictwie. Zapewnienie zasobów wodnych dobrej jakości i w wystarczających ilościach jest istotnym wyzwaniem w kontekście zwalczania pustynnienia.

54. **Leśnictwo:** strategia leśna UE z 2013 r. nie jest prawnie wiążąca. Wszystkie pięć państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, posiada przepisy krajowe w dziedzinie leśnictwa. Krajowe programy dotyczące lasów i krajowe praktyki w zakresie zrównoważonego leśnictwa oddziałują korzystnie na glebę. W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich Unia wspiera określone działania w zakresie leśnictwa, które mogą również wywierać korzystny wpływ na pustynnienie.

55. Różne służby Komisji (zob. ***pkt 24***) doraźnie współpracują ze sobą w kwestii pustynnienia. W 2015 r. Komisja stworzyła grupę ekspertów ds. ochrony gleby, aby „zastanowić się wspólnie z państwami członkowskimi nad sposobami rozwiązania problemów związanych z jakością gleby za pomocą ukierunkowanego i proporcjonalnego podejścia opartego na analizie ryzyka w wiążących ramach prawnych”[72].

56. Jak zatem wynika z powyższego opisu, istnieje cały wachlarz strategii, planów działania i programów wydatków, które dotyczą wprawdzie zwalczania pustynnienia, ale nie jest to ich główny cel.

---

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

Finansowane ze środków UE projekty dotyczące pustynnienia mogą mieć korzystne oddziaływanie, ale brak jest istotnych informacji na temat wyników w tej dziedzinie

57. Trybunał ocenił, czy projekty dotyczące pustynnienia w UE mają korzystne oddziaływanie. Aby takie projekty przynosiły pozytywne skutki w kontekście zwalczania pustynnienia, muszą one uwzględniać odpowiednie potrzeby i być trwałe pod względem środowiskowym i finansowym. Informacje na temat skuteczności i wydajności wydatkowania środków są pomocne przy ocenianiu tego, co udało się osiągnąć dzięki środkom z budżetu UE.

58. Badania wykazały, że rekultywacja zdegradowanych gruntów jest ogólnie bardziej kosztowna niż zapobieganie pustynnieniu i degradacji gleby[73]. Projekty dotyczące pustynnienia powinny być ponadto realizowane w terminie. Opóźnienie działań może bowiem pociągnąć za sobą dodatkowe koszty lub uniemożliwić zapobieżenie nieodwracalnym szkodom dla gruntów.

59. Brak jest kompleksowych danych na szczeblu regionalnym, krajowym lub unijnym na temat planowanych lub faktycznie ponoszonych wydatków związanych z projektami dotyczącymi pustynnienia. Ponadto nie ma informacji, ile takich projektów jest realizowanych w Unii. Trybunał wybrał reprezentatywną próbę 25 projektów (zob. ***pkt 26***) z wykazów przedstawionych przez pięć państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne. Wykazy zawierały projekty, które państwa te uznały za istotne w kontekście pustynnienia[74].

---

[73] Nkonya, E., Mirzabaev, A. oraz von Braun, J., „Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview" [Analiza ekonomiczna degradacji i poprawy jakości gruntów: wprowadzenie i przegląd] w: „Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development", 2016, s. 24–26; Międzyrządowa Platforma Naukowo-Polityczna w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów, „Thematic assessment of land degradation and restoration" [Ocena tematyczna degradacji i rekultywacji gleby], marzec 2018 r.

[74] Zdaniem skontrolowanych państw członkowskich trudno było sporządzić wykaz projektów związanych z pustynnieniem na potrzeby kontroli Trybunału, ponieważ brak było konkretnej polityki, z którą te projekty byłyby powiązane. Ogólnie rzecz ujmując, wskazane projekty nie dotyczyły pustynnienia, ale uwzględniały to zjawisko jedynie pośrednio.

Unijne projekty mogą mieć pozytywny wpływ na zwalczanie pustynnienia

60. W ramach wybranej próby Trybunał wskazał dwa szczególnie udane projekty, które uznaje za przykłady dobrych praktyk. Projekty te przyczyniły się do ochrony gruntów przed degradacją i do wzbogacenia gleby, która wcześniej była pozbawiona zdolności produkcyjnych. Projekty te nie tylko wniosły wkład w zwalczanie pustynnienia, ograniczenie erozji i poprawę stanu gruntów, ale również przyniosły beneficjentom korzyści ekonomiczne lub sprzyjały różnorodności biologicznej (zob. ***ramka 4***).

Ramka 4 – Dobre praktyki – projekty dotyczące pustynnienia

Realizowany na Sycylii we Włoszech projekt, który współfinansowano z EFRR, miał na celu zwalczanie pustynnienia przez stabilizację zboczy, wzbogacenie gleby i zapewnienie lepszego odwodnienia. Przyczynił się również do rozwoju roślinności dostosowanej do lokalnych warunków klimatycznych, a także do złagodzenia skutków erozji wierzchniej warstwy gleby, zwiększenia różnorodności biologicznej i poprawy stanu gruntów.

Poprawa stanu gruntów we Włoszech (Sycylia)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Realizowany w Portugalii projekt, który współfinansowano z EFRROW, pozwolił czerpać korzyści ekonomiczne z gruntów, które wcześniej były pozbawione zdolności produkcyjnych. Na obszarze występowania piaszczystej gleby zasadzono las sosnowy. Gleba wzbogaciła się o materię organiczną, a stosowane metody nawadniania i dbania o roślinność nie obejmowały orki. Dzięki projektowi poprawiły się zdolności produkcyjne gruntów, a jednocześnie ochroniono glebę przed erozją.

Zalesianie w Portugalii

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Istnieją jednak obawy co do długoterminowej trwałości projektów

61. Najczęściej występującym rodzajem projektu w próbie dobranej przez Trybunał były inwestycje w nawadnianie (dziesięć spośród 25 projektów, przy czym dziewięć z nich było współfinansowanych z EFRROW). Badania pokazują, że projekty tego typu przynoszą niejednoznaczne skutki, jeśli chodzi o pustynnienie i degradację gleby[75].

62. Z jednej strony, nawadnianie może zwiększyć zyski czerpane z gruntów – doprowadzić do zwiększenia plonów, w szczególności w krótkim terminie, zapewnić większą dostępność gruntów pod działalność rolniczą i poprawić odporność na susze. W projektach wybranych do próby Trybunał zaobserwował wszystkie te korzystne skutki.

63. Z drugiej strony, nawadnianie może skutkować problemami w zakresie trwałości – doprowadzić do zubożenia zasobów wodnych, zanieczyszczenia wód gruntowych,

---

[75] Podimata, M. V., Yannopoulos, P. C., „Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems" [Zmiana podejścia w stosowaniu teorii gier do systemów nawadniania], *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, nr 4, 2015, s. 271–281; Muñoz, P., Antón, A., Nuñez, M., Paranjpe, A., Ariño, J., Castells, X., Montero, J.I., Rieradevall, J., „International Symposium on High Technology for Greenhouse System Management" [Międzynarodowe sympozjum na temat wykorzystania zaawansowanych technologii w zarządzaniu systemami szklarniowymi], *ISHS Acta Horticulturae*, nr 801, Greensys, 2007; Kattakulov, F., Špoljar, M., Razakov, R., „Advantages and disadvantages of irrigation: focus on semi-arid regions. The Holistic Approach to Environment" [Korzyści i wady nawadniania ze szczególnym uwzględnieniem regionów półsuchych. Całościowe podejście do środowiska], 2017, s. 29–38.

zwiększenia erozji gleby lub ryzyka zasolenia[76] i zmniejszenia żyzności gleby. Aby zaradzić tym kwestiom, w przepisach dotyczących EFRROW wymaga się, by projekty dotyczące nawadniania spełniały określone warunki w zakresie zrównoważoności środowiskowej, jeśli mają być współfinansowane[77]. W ***ramce 5*** opisano problemy związane z długoterminową trwałością stwierdzone przez Trybunał w dwóch projektach dotyczących nawadniania, które objęto wizytami kontrolnymi.

Ramka 5 – Problemy co do trwałości projektów w dziedzinie nawadniania dotyczących zwalczania pustynnienia

Trybunał skontrolował projekt dotyczący nawadniania realizowany **na Sycylii we Włoszech**, który był współfinansowany z EFRROW w okresie programowania 2007–2013. W projekcie tym nie prowadzono pomiarów zużycia wody. Opłaty za wodę pobierano na podstawie liczby nawodnionych hektarów, a nie faktycznego zużycia. Praktyka ta nie zachęca do wydajnego korzystania z zasobów wodnych. Kwestię tę rozwiązano w obecnym okresie programowania (2014–2020) przez wprowadzenie wymogu, by we wszystkich nowych inwestycjach w nawadnianie wdrażano systemy pomiaru zużycia wody.

Realizowany w **Portugalii** projekt dotyczący nawadniania, współfinansowany z EFRROW w okresie 2014–2020, obejmował obszar, na którym uprawiano głównie ryż – roślinę o bardzo dużym zapotrzebowaniu na wodę. Ze względu na poziom zasolenia gleby w okolicy właściwe organy uznały, że ryż był jedyną odpowiednią uprawą. Niemniej projekt realizowano na obszarze dotkniętym niedostatkiem zasobów wodnych. Nie było zatem gwarancji, że infrastruktura nawadniania zapewni wystarczającą ilość wody, by w trwały sposób wspierać produkcję ryżu. Organy nie przeprowadziły analizy kosztów i korzyści obejmującej alternatywne rozwiązania, takie jak odsalanie lub wykorzystanie położonego w większej odległości już istniejącego systemu nawadniania.

---

[76] Europejska Agencja Środowiska szacuje, że 25% nawadnianych gruntów rolnych w regionie Morza Śródziemnego jest dotkniętych problemem zasolenia (sprawozdanie o stanie środowiska za 2015 r.).

[77] Zob. art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013. Przykładowo, analiza środowiskowa musi wykazać, że inwestycja nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko.

64. Projekty w zakresie leśnictwa (wszystkie takie projekty uwzględnione w próbie były współfinansowane z EFRROW) oddziałują korzystnie na zapobieganie pustynnieniu i degradacji gleby. Pokrywa leśna chroni bowiem glebę przed erozją, a jednocześnie zwiększa się zdolność do absorpcji węgla. Odtwarzanie krajobrazu leśnego może przyczynić się do zachowania różnorodności biologicznej i ograniczenia degradacji gleby. Również działania w zakresie agroleśnictwa mogą pomóc w rozwiązywaniu problemu degradacji gleby za sprawą wysiłków społeczności lokalnych na obszarach peryferyjnych[78]. Jeden z czterech projektów w zakresie leśnictwa w próbie Trybunału został uznany za przykład dobrej praktyki (zob. ***ramka 4***). Takie projekty są jednak mniej udane, jeśli pokrywa roślinna jest gorzej dostosowana do lokalnych warunków klimatycznych (zob. ***ramka 6***).

Ramka 6 – Problemy dotyczące trwałości projektów w zakresie leśnictwa, jeśli chodzi o zwalczanie pustynnienia

W przypadku realizowanego na Cyprze projektu dotyczącego zalesiania, który był współfinansowany z EFRROW, Trybunał stwierdził, że ok. 20% zasadzonych drzew nie przetrwało przynajmniej pięciu lat od zakończenia projektu, ponieważ niektóre z gatunków nie były przystosowane do lokalnych warunków klimatycznych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

[78] IPCC, „Global Warming of 1.5°C”, 2018, sesja zatwierdzająca, tabela 5.2, s. 5-64 oraz s. 5-68.

Ograniczone wykorzystanie i zakres analizy kosztów i korzyści

65. Analizy kosztów i korzyści oraz oceny zrównoważenia środowiskowego mają zasadnicze znaczenie dla projektów związanych z pustynnieniem. Najczęściej wykorzystywanym źródłem unijnego finansowania w próbie dobranej przez Trybunał był EFRROW (17 z 25 projektów). Rozporządzenie dotyczące EFRROW nie nakłada tymczasem wymogu przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści. Niektóre państwa członkowskie, w tym Cypr i Rumunia, nałożyły taki obowiązek w odniesieniu do określonych projektów dotyczących nawadniania. Analizę kosztów i korzyści przeprowadzono w sześciu spośród dziewięciu projektów dotyczących nawadniania finansowanych z EFRROW i objętych badaną próbą. W tych przypadkach w analizie starano się wykazać, że projekt przyniesie korzyści finansowe w porównaniu ze scenariuszem zakładającym brak jakichkolwiek działań. Niemniej w ramach kosztów inwestycyjnych projektu nie uwzględniono kosztów działań mających skorygować ewentualne niekorzystne oddziaływanie na środowisko (choć wymagane były różne pozwolenia wydawane przez organy ds. środowiska).

Organy państw członkowskich nie oceniały wyników projektów w odniesieniu do pustynnienia i degradacji gleby

66. Państwa członkowskie nie są zobowiązane, by gromadzić dane lub przeprowadzać oceny w odniesieniu do oddziaływania unijnych projektów na pustynnienie i degradację gleby[79]. Żaden z organów państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie ocenia skuteczności takich projektów pod względem zwalczania pustynnienia.

Komisja nie przeprowadziła oceny postępów w wypełnianiu zobowiązania do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r.

67. Trybunał zbadał, czy zobowiązanie UE, by do 2030 r. osiągnąć neutralność degradacji gruntów, zostanie najprawdopodobniej wypełnione. Aby osiągnąć ten cel na szczeblu

---

[79] Istniejące ramy oceny, w szczególności w odniesieniu do EFRROW, nie obejmują szczegółowych wskaźników monitorowania dotyczących pustynnienia i degradacji gleby, choć istnieją wskaźniki kontekstu w pewnym stopniu powiązane ze wspomnianą degradacją: pokrywa terenu, zawartość materii organicznej w glebie na gruntach ornych, erozja gleby przez wodę.

unijnym, należy przeprowadzać regularne oceny degradacji gleby, prowadzić transgraniczną współpracę i koordynację działań oraz wdrożyć odpowiednie działania, a także zapewnić państwom członkowskim wytyczne dotyczące kroków, które należy poczynić, by osiągnąć neutralność degradacji gruntów. Wytyczne takie powinny obejmować rozpowszechnianie dobrych praktyk, a także techniki oceny oddziaływania inwestycji w nawadnianie na grunty oraz szacowania utraty różnorodności biologicznej.

68. UE i państwa członkowskie poparły zobowiązanie Organizacji Narodów Zjednoczonych, by osiągnąć neutralność degradacji gruntów do 2030 r. (zob. ***pkt 13 i 14***). Eurostat co roku publikuje sprawozdanie z postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju w UE, zawierające wskaźniki dotyczące dwóch aspektów degradacji gleby: pokrycia terenu powierzchniami sztucznymi i erozji gleby przez wodę (zob. ***pkt 40*** oraz ***tabela 2***). Działając w imieniu Komisji, Eurostat analizuje wyłącznie zmiany w tych wskaźnikach, nie wyciąga natomiast wniosków co do stanu faktycznego w zakresie neutralności degradacji gruntów w UE[80].

69. Degradacja gleby ma oddziaływanie transgraniczne: gleba nie jest tworem statycznym, a przyczyny jej degradacji mają często charakter globalny. Degradację gleby uznaje się często za zjawisko lokalne, ale cząsteczki gleby przemieszczają się. Badania wykazują, że procesy erozji przez wodę i wiatr, burze pyłowe[81] lub zjawiska związane z działalnością człowieka, np. zanieczyszczenie pestycydami, mają istotne znaczenie, jeśli chodzi o transgraniczne oddziaływanie degradacji gleby, i wywołują skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe[82], takie jak zmiana klimatu, problemy zdrowotne i niedobory żywności. Pomimo

---

[80] W swoim sprawozdaniu z 2018 r. w sprawie monitorowania celów zrównoważonego rozwoju w UE Eurostat potwierdził, że jego analiza dotycząca zadania 15.3 „koncentruje się wyłącznie na dwóch aspektach: pokryciu terenu powierzchniami sztucznymi i erozji gleby. Ponieważ zestaw wskaźników nie obejmuje innych procesów degradacji, takich jak zanieczyszczenie, utrata różnorodności biologicznej gleby, erozja przez wiatr, spadek zawartości materii organicznej, zagęszczenie, zasolenie i pustynnienie, rezultaty analizy mają ograniczony zakres”.

[81] Przykładowo, w 2016 r. cypryjski rząd wydał 21 ostrzeżeń o burzach pyłowych.

[82] Zob. np. Hagemann, N., SOILS4EU, „Transboundary effects of soil degradation in the EU” [Transgraniczne skutki degradacji gleby w UE], Helmholtz Centre for Environmental Research, 2018 oraz http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

transgranicznego wymiaru zjawiska państwa członkowskie i Komisja nie koordynują działań na rzecz osiągnięcia unijnego celu neutralności degradacji gruntów.

70. Komisja nie przeprowadziła oceny postępów w wypełnianiu zobowiązania do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r. Powyższe ustalenie można poprzeć badaniami, np. badaniem na zlecenie niemieckiego Umweltbundesamt, w którym stwierdza się, że „dyskusje na temat realizacji celów zrównoważonego rozwoju ogólnie, a neutralności degradacji gruntów w szczególności są jeszcze na wczesnym etapie" oraz że „UE była kluczowym podmiotem w procesie opracowywania celów zrównoważonego rozwoju, lecz realizacja tych celów w Unii przebiega wolno"[83]. Póki co brak jest w UE jasnej wspólnej koncepcji co do sposobu osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r.

71. W ramach UNCCD ustanowiono dobrowolny program, który ma wspierać państwa w wypełnianiu zobowiązań dotyczących neutralności degradacji gruntów, np. w określaniu krajowych poziomów wyjściowych, docelowych lub powiązanych działań. Zgodnie ze stanem na listopad 2018 r. w programie uczestniczyło 119 państw. Włochy są jedynym państwem członkowskim UE w tym gronie. Komisja nie zapewnia państwom członkowskim wytycznych na temat praktycznych rozwiązań na rzecz osiągnięcia neutralności degradacji gruntów.

WNIOSKI I ZALECENIA

72. Pustynnienie to forma degradacji gruntów na terenach suchych. Stanowi ono rosnące zagrożenie w UE i istotnie wpływa na użytkowanie gruntów. W scenariuszach dotyczących dalszego kształtowania się zmiany klimatu przewiduje się wzrost narażenia na pustynnienie w UE w bieżącym stuleciu, czemu towarzyszyć będą wzrost temperatury i częstsze występowanie susz oraz mniejsze ilości opadów w południowych regionach Europy. Skutki pustynnienia będą szczególnie mocno odczuwalne w południowej Portugalii, dużej części

[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", Ecologic Institute, Berlin na zlecenie Umweltbundesamt, 2018, s. 12 i 38.

Hiszpanii, południowych Włoszech, południowo-wschodniej Grecji, na Cyprze oraz na wybrzeżach Bułgarii i Rumunii (zob. ***pkt 1–24***).

73. Trybunał ustalił, że w UE nie podejmuje się skutecznych i wydajnych działań w celu ograniczenia ryzyka pustynnienia. Choć pustynnienie i degradacja gruntów stanowią aktualne i rosnące zagrożenia w UE, Komisja nie posiada jasnego oglądu sytuacji w tym zakresie, a działania podejmowane w celu zwalczania pustynnienia nie są spójne.

74. Trybunał ustalił, że brak jest uzgodnionej metodyki oceny pustynnienia i degradacji gleby w UE. Choć Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane na temat różnych czynników oddziałujących na pustynnienie i degradację gleby, Komisja nie analizuje tych danych w celu uzyskania pogłębionej oceny tych zjawisk w UE (zob ***pkt 28–40***).

Zalecenie 1 – Zrozumienie zjawiska degradacji gleby i pustynnienia w UE

Komisja we współpracy z państwami członkowskimi powinna:

a) ustanowić metodykę i odpowiednie wskaźniki – począwszy od trzech wskaźników UNCCD – aby ocenić zakres pustynnienia i degradacji gleby w UE;

Termin wdrożenia: 31 grudnia 2020 r.

b) zestawiać i analizować, w oparciu o uzgodnioną metodykę, istotne dane na temat pustynnienia i degradacji gleby (przy czym większość tych danych jest już gromadzona) oraz regularnie przedstawiać te dane w jasny i przyjazny dla odbiorców sposób do publicznego użytku, najlepiej w formie interaktywnych map do wykorzystania w UE.

Termin wdrożenia: 31 grudnia 2021 r.

75. Działaniom UE w zakresie zwalczania pustynnienia brakuje spójności. UE nie ustanowiła przepisów, które dotyczyłyby w szczególności pustynnienia. Brak jest ponadto zintegrowanych przepisów unijnych w sprawie gleby, podczas gdy kwestie dotyczące innych kluczowych zasobów środowiskowych, takich jak powietrze lub zasoby wodne, są regulowane różnymi unijnymi dyrektywami i rozporządzeniami.

76. Na szczeblu UE nie opracowano żadnej strategii dotyczącej pustynnienia i degradacji gleby. Wdraża się tymczasem cały wachlarz unijnych strategii, planów działania i programów wydatków – np. wspólną politykę rolną i strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu – które dotyczą wprawdzie zwalczania pustynnienia, ale nie jest to ich główny cel. Zwalczanie pustynnienia i degradacji gleby nie jest odpowiednio koordynowane w praktyce (zob. ***pkt 41–56***).

Zalecenie 2 – Ocena konieczności usprawnienia ram prawnych UE dotyczących gleby

Komisja powinna ocenić adekwatność obowiązujących ram prawnych dotyczących zrównoważonego gospodarowania glebą w UE, uwzględniając przy tym zwalczanie pustynnienia i degradację gleby.

Termin wdrożenia: 30 czerwca 2021 r.

77. Trybunał stwierdził, że unijne projekty mogą przyczyniać się do zwalczania pustynnienia, przy czym projekty dotyczące pustynnienia są realizowane w różnych obszarach unijnej polityki – głównie w ramach rozwoju obszarów wiejskich, ale również ochrony środowiska i działań w dziedzinie klimatu, badań naukowych lub polityki regionalnej. Istnieją jednak pewne obawy co do ich długoterminowej trwałości. Państwa członkowskie jedynie w ograniczonym stopniu korzystały z analiz kosztów i korzyści. Ponadto nie przeprowadzały ocen oddziaływania projektów dotyczących pustynnienia finansowanych ze środków UE, ponieważ pustynnienie nie było podstawowym celem tych działań (zob. ***pkt 57–66***).

78. Komisja nie dokonała oceny postępów w wypełnianiu zobowiązania, by osiągnąć neutralność degradacji gruntów do 2030 r. Nie przeprowadzono oceny degradacji gleby na szczeblu UE. Komisja nie zapewniła państwom członkowskim wytycznych na temat sposobu osiągnięcia neutralności degradacji gruntów i póki co brak jest w UE jasnej wspólnej koncepcji co do sposobu osiągnięcia tej neutralności do 2030 r. (zob. ***pkt 67–71***).

Zalecenie 3 – Osiągnięcie neutralności degradacji gruntów w UE do 2030 r.

Komisja Europejska powinna:

a) bardziej szczegółowo określić, w jaki sposób do 2030 r. UE wypełni zobowiązanie do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów, i publikować okresowo sprawozdania z postępów;

Termin wdrożenia: 31 grudnia 2020 r.

b) przekazać państwom członkowskim wytyczne na temat praktycznych rozwiązań dotyczących ochrony gleby i osiągnięcia neutralności degradacji gruntów w UE, w tym rozpowszechniać dobre praktyki;

Termin wdrożenia: 31 grudnia 2020 r.

c) na wniosek państw członkowskich zapewniać im wsparcie techniczne w opracowywaniu krajowych programów działań na rzecz osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r., w tym przez określenie ukierunkowanych działań, jasnych celów pośrednich i planu okresowej sprawozdawczości na szczeblu państwa członkowskiego.

Termin wdrożenia: 31 grudnia 2022 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos A. Milionis, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 listopada 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

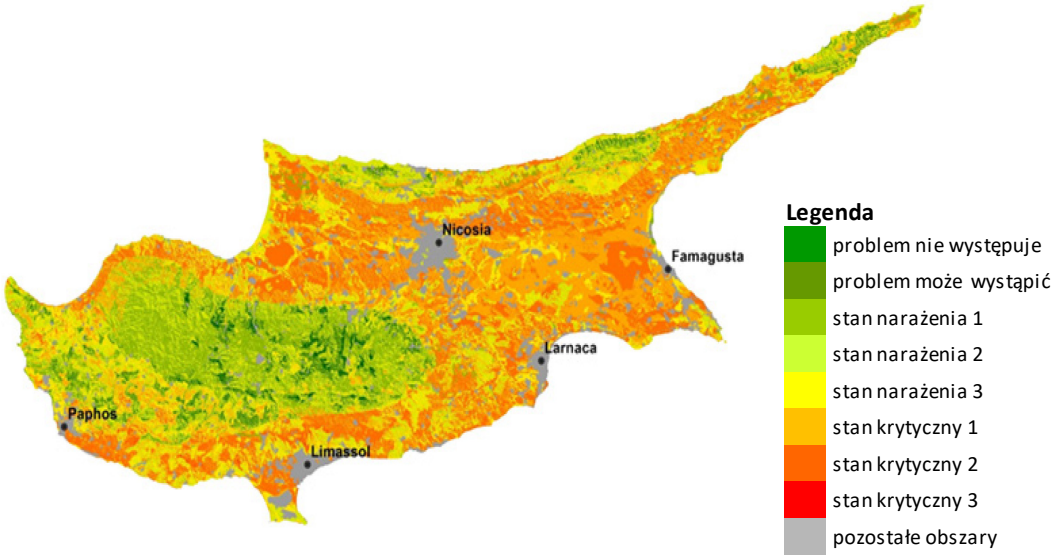
ZAŁĄCZNIK I

Mapowanie obszarów zagrożonych pustynnieniem w wybranych państwach członkowskich

Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, samodzielnie opracowywały mapy dotyczące ryzyka pustynnienia. Niemniej map tych regularnie nie aktualizowano i nie można ich ze sobą porównywać, ponieważ wykorzystuje się w nich różne wskaźniki i oznaczenia kolorami. Z tego względu nie zapewniają one kompleksowego oglądu zjawiska pustynnienia na szczeblu UE.

Cypr

Narażenie na pustynnienie na Cyprze oceniono w oparciu o stosowaną w projekcie MEDALUS definicję obszarów wrażliwych pod względem środowiskowym[84]. Zgodnie z wnioskami z oceny oczekiwane zmniejszenie opadów i wzrost temperatury powietrza, którym towarzyszyć będzie podniesienie się wskaźnika suchości, doprowadzą do większego narażenia na pustynnienie na całej wyspie Cypr.



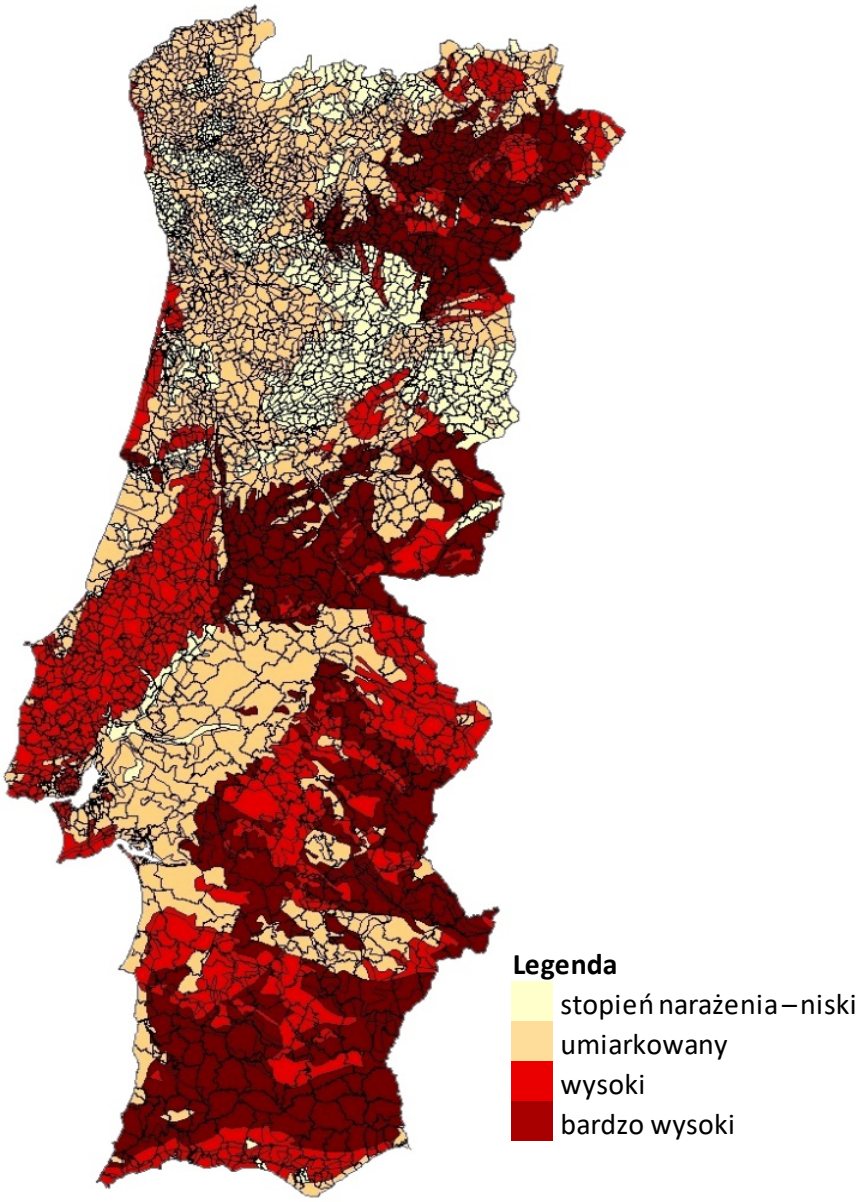
Źródło: Ministerstwo Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska, ocena ryzyka związanego ze zmianą klimatu – pustynnienie, 2016, s. 24.

---

[84] Model MEDALUS (dotyczący pustynnienia i wykorzystania gruntów w basenie Morza Śródziemnego) był szeroko testowany w państwach tego regionu. Wykorzystuje się go powszechnie jako narzędzie wykrywania obszarów najbardziej narażonych na degradację gleby.

Portugalia

Ponad 5,5 mln hektarów, tj. ponad 50% terytorium kontynentalnej Portugalii jest zagrożone pustynnieniem[85]. Mapa dotycząca narażenia na pustynnienie zamieszczona w portugalskim krajowym programie działań z 2014 r. stanowi potwierdzenie, że państwo to jest w znacznej mierze dotknięte pustynnieniem. Ponad 30% jego terytorium jest narażone na pustynnienie w stopniu „wysokim" albo „bardzo wysokim"



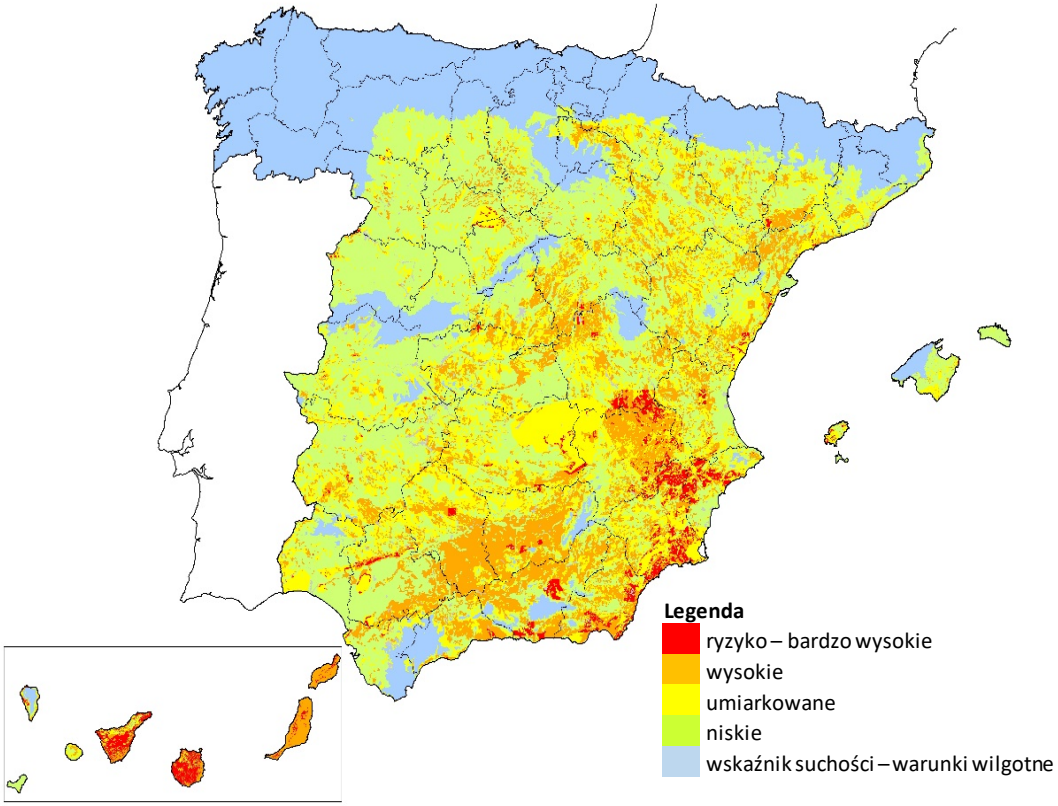
Źródło: Instytut ds. Hydrologii i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Krajowa Stacja Agronomiczna, projekt DISMED, 2003; Lúcio do Rosário, „Indicadores de Desertificacao para Portugal Continental" [Wskaźniki pustynnienia

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

w Portugalii kontynentalnej], 2004; Dyrekcja Generalna ds. Terytorium, oficjalna mapa administracyjna Portugalii, 2016.

Hiszpania

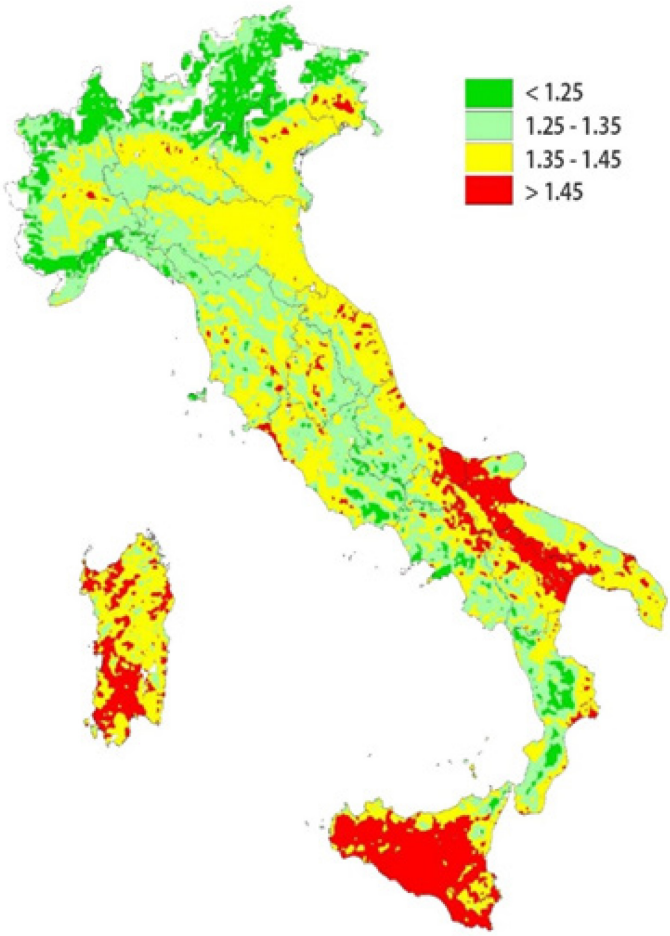
Zgodnie z hiszpańskim krajowym programem działań z 2008 r. opracowanym na potrzeby UNCCD ryzyko pustynnienia dotyczy ok. 74% terytorium Hiszpanii, przy czym na 18% terytorium ryzyko to jest „wysokie" albo „bardzo wysokie", a na 19% – „umiarkowane". Sytuacja jest szczególnie niepokojąca w regionie Murcji, wspólnocie autonomicznej Walencji i na Wyspach Kanaryjskich, gdzie ryzyko pustynnienia jest „wysokie" lub „bardzo wysokie" na ponad 90% terytorium.



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, krajowy program działań w zakresie zwalczania pustynnienia, 2008, s. 137.

Włochy

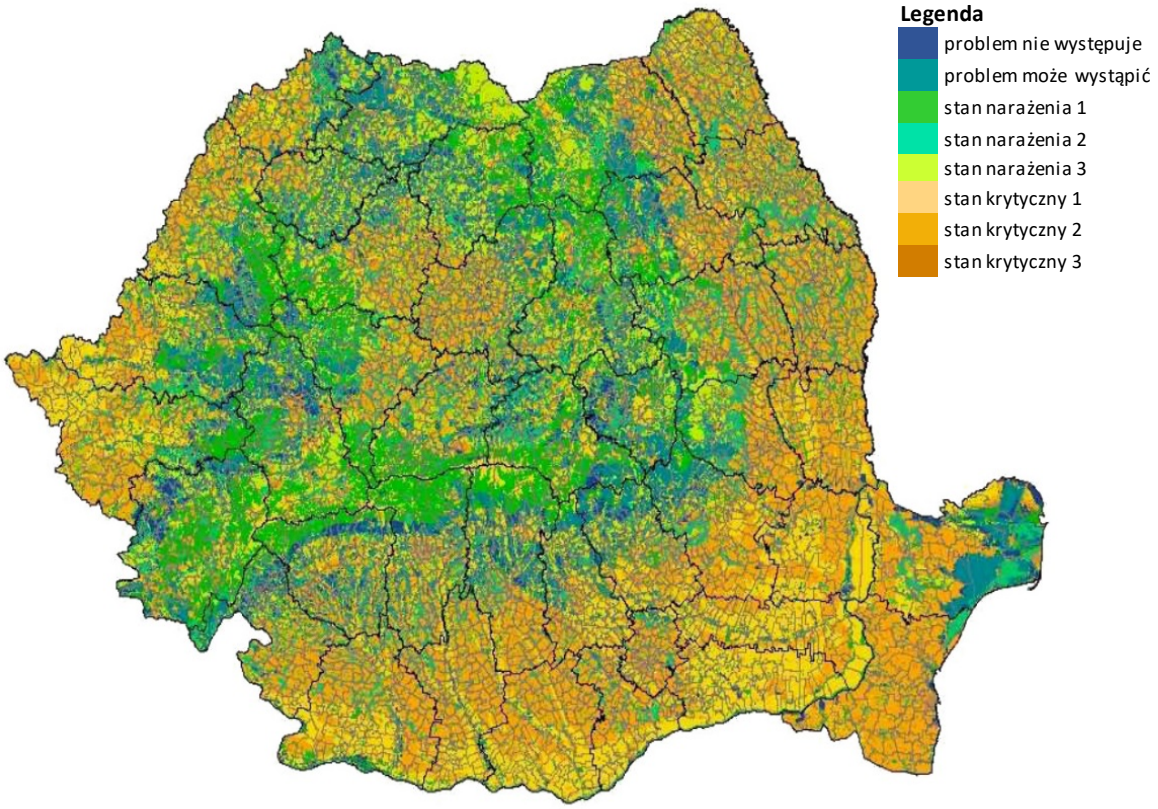
Narażenie na pustynnienie we Włoszech oceniono w oparciu o stosowaną w projekcie MEDALUS definicję obszarów wrażliwych pod względem środowiskowym. Zgodnie z wnioskami z oceny z 2008 r. 10% terytorium Włoch jest w wysokim stopniu narażone na pustynnienie, a 49% w stopniu umiarkowanym. W szczególności 70% obszaru Sycylii jest w umiarkowanym lub wysokim stopniu narażone pod względem środowiskowym. Co więcej, również inne obszary – zwłaszcza w południowo-wschodnich Włoszech i na Sardynii – są w istotny sposób dotknięte tym problemem.



Źródło: Perini, L. i in. „La desertificazione in Italia" [Pustynnienie we Włoszech], 2008, w oparciu o dane z 2000 r.

Rumunia

W szóstym krajowym komunikacie w sprawie zmiany klimatu oraz pierwszym sprawozdaniu dwuletnim (z grudnia 2013 r.) władze rumuńskie oszacowały, że obszary dotknięte pustynnieniem, charakteryzujące się klimatem suchym, półsuchym lub okresowo suchym, stanowią 30% całego terytorium Rumunii. Znajdują się one głównie w Dobrudży, Mołdawii, na południu Niziny Rumuńskiej i na Nizinie Zachodniej.



Źródło: Krajowy Instytut Badań i Rozwoju w zakresie Gleby, Chemii Rolnej i Ochrony Środowiska, program sektorowy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2007.

ZAŁĄCZNIK II

Dodatkowe dane związane z pustynnieniem monitorowane przez Komisję

- Erozja gleby: w sprawozdaniu z 2012 r. z realizacji strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby[86] szacuje się, że erozji podlega 22% powierzchni lądowej Europy. Ryzyko erozji gleby w regionie Morza Śródziemnego utrzymuje się na wysokim poziomie. W regionie tym, stanowiącym 11% całego terytorium lądowego UE, odnotowuje się niemal 70% łącznej utraty gleby, do której dochodzi w UE[87]. Wskaźnik utraty gleby w Europie udało się zmniejszyć w ostatniej dekadzie średnio o 9,5%, przy czym spadek ten wyniósł 20% w przypadku gruntów ornych[88]. Dane na temat erozji gleby są oparte na informacjach uzyskanych w ramach projektów Copernicus, CORINE, LUCAS i z innych źródeł UE.

- Susze: Europejskie Obserwatorium ds. Susz publikuje informacje dotyczące zjawiska susz, takie jak mapy prezentujące wskaźniki pozyskane z różnych źródeł danych (np. pomiarów opadów, pomiarów satelitarnych i modelowanej zawartości wilgoci w glebie). Dane pokazują, że częstotliwość i długość trwania susz na obszarach suchych w UE zwiększyła się w ostatnich dziesięcioleciach.

- Monitorowanie zasobów wodnych: monitorowanie powierzchniowych zasobów wodnych przez JRC wskazuje na pewne tendencje dotyczące obszaru wód powierzchniowych (np. powstawanie nowych zapór), ale nie dostarcza informacji na temat dostępnych zasobów wodnych ani zapotrzebowania na wodę. Rezultaty monitorowania wskazują, że w ostatnich latach obszar wód powierzchniowych zwiększył się na terenach suchych w UE (np. w Hiszpanii, na Cyprze, w Portugalii). Ponadto od 2006 r. w UE istnieje również obowiązek monitorowania wód gruntowych.

- Pożary lasów: pożary lasów są monitorowane w ramach europejskiego systemu informacji o pożarach lasów, obejmującego 40 państw w Europie, Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Choć brak jest jednoznacznej korelacji między pustynnieniem a występowaniem pożarów, Komisja

---

86 COM(2012) 46 final z 13.2.2012 r., komunikat „Realizacja strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby i prowadzone działania”.

87 Prezentacja JRC (Panagos, P.) w ramach warsztatów DG AGRI pn. „Rozpoznanie wyzwań związanych z erozją gleby i rolnictwem”, 2018.

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

uważa, że zmiana klimatu doprowadziła do zwiększenia natężenia pożarów lasów i wydłużyła sezon pożarów w UE. W konsekwencji wzrosło ryzyko pustynnienia.

ZAŁĄCZNIK III

Podsumowanie projektów dotyczących pustynnienia, w których przeprowadzono wizyty kontrolne

Rodzaj projektu	Unijne źródło współfinansowania	Liczba projektów objętych próbą	Liczba projektów ukończonych	Państwo członkowskie	Ocena Trybunału dotycząca potencjalnego oddziaływania w zakresie pustynnienia
Inwestycje w nawadnianie	EFRROW	9	6	Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty	Niejednoznaczne
	EFRR	1	1		
Działania w dziedzinie leśnictwa	EFRROW	4	4	Włochy, Cypr, Portugalia	Korzystne, pod warunkiem że pokrywa roślinna jest dostosowana do warunków klimatycznych
Remont murów bezzaprawowych i grobli	EFRROW	3	3	Hiszpania, Włochy	Korzystne, zapobiega erozji gruntów

Wykorzystanie gatunków roślin lepiej dostosowanych do lokalnych warunków	LIFE / program działań na rzecz klimatu LIFE	2	0	Hiszpania, Portugalia	Projektów nie ukończono
Badania naukowe dotyczące technik zwalczania pustynnienia	PR7	2	1	Cypr, Portugalia	Korzystne, pod warunkiem że rozpowszechnia się rezultaty badań naukowych
	EFRR	1	1	Hiszpania	
Płodozmian	EFRROW	1	0	Cypr	Projektu nie ukończono
Rekultywacja gruntów po pożarach lasów	FSUE	1	0	Cypr	Projektu nie ukończono
Stabilizacja stoków, wzmocnienie pokrywy roślinnej i glebowej	EFRR	1	1	Włochy	Korzystne, zapobiega pustynnieniu i erozji gruntów
	Ogółem	**25**	**17**		

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„ZWALCZANIE PUSTYNNIENIA W UE – ROSNĄCE ZAGROŻENIE WYMAGAJĄCE INTENSYFIKACJI DZIAŁAŃ”

STRESZCZENIE

I. Pustynnienie i degradacja gleby stanowią coraz większe zagrożenia na poziomie globalnym i europejskim. Podkreślono to w sprawozdaniu UNCCD (Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia) „Global Land Outlook”[1], w sprawozdaniu IPBES (Międzyrządowa Platforma Naukowo-Polityczna w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów) „Land Degradation and Restoration Assessment”[2] oraz w trzecim „Światowym atlasie procesu pustynnienia”[3]. Chociaż definicja pustynnienia jest objęta zakresem kompetencji UNCCD, nie wypracowano jeszcze jednej i wspólnie uzgodnionej definicji degradacji gleby i neutralności degradacji gruntów na szczeblu europejskim. Należy o tym pamiętać, odwołując się do pojęcia neutralności degradacji gruntów i powiązanych działań wykonawczych.

III. Komisja zgadza się, że pustynnienie i degradacja gleby stanowią aktualne i rosnące zagrożenie w UE. Podczas gdy degradacja gleby występuje we wszystkich państwach UE, ryzyko pustynnienia wzrasta w szczególności w Europie Południowej oraz na graniczących z Morzem Czarnym obszarach w Bułgarii i Rumunii.

W dniu 22 września 2006 r. Komisja złożyła wniosek w sprawie dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE (COM(2006) 232 final), który jednak musiał zostać wycofany w 2014 r. z uwagi na brak większości kwalifikowanej w Radzie. W związku z tym na szczeblu UE nie istnieje żaden inny akt prawny zawierający kompleksowe podejście do tej kwestii.

Niemniej jednak Komisja pracuje nad tą kwestią na różnych szczeblach (zob. pkt 44), a w 2015 r. Komisja powołała grupę ekspertów UE w celu wdrożenia przepisów dotyczących ochrony gleby zawartych w siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska (decyzja nr 1386/2013/UE). Ponadto różne programy finansowania UE również odnoszą się do tego aspektu.

IV. Komisja zgromadziła dane do oceny pustynnienia w UE w ramach przygotowań wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232). Wobec braku specjalnych ram prawnych nie ma zobowiązania prawnego do dalszego gromadzenia informacji na temat pustynnienia na szczeblu UE.

Niemniej jednak polityka Komisji została ustanowiona i wspiera działania państw członkowskich w różnych aspektach (głównie we wspólnej polityce rolnej) w celu rozwiązania tego problemu indywidualnie, a nie w ramach zintegrowanej polityki UE.

V. Komisja zamierzała ustanowić ogólną strategię przeciwdziałania pustynnieniu w ramach strategii tematycznej UE oraz wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby.

Po wycofaniu wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby Komisja dołożyła wszelkich starań, aby zająć się tą kwestią w obowiązujących ramach prawnych, poprzez realizację unijnej strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby (COM(2006) 232) oraz włączenie ochrony

---

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

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

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

gleby do innych unijnych polityk i programów (np. wspólna polityka rolna, polityka spójności i polityka regionalna, strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, ramowa dyrektywa wodna, Program działań na rzecz środowiska i klimatu oraz programy w dziedzinie badań).

Programy finansowania UE przewidziane na następny okres programowania 2021–2027 mają w dużej mierze te same cele co programy obecnie obowiązujące, dlatego też będą one nadal przyczyniać się do rozwiązania kwestii pustynnienia oraz degradacji obszarów i gleby.

Różne inicjatywy państw członkowskich wspierane przez różne programy finansowania UE mają na celu zwalczanie pustynnienia w najlepszy możliwy sposób w obecnych ramach prawnych.

VI. W ramach funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ustanowiono warunki kwalifikujące, które muszą spełniać projekty i inwestycje (np. nawadnianie, zalesianie), obejmujące warunki, które mają na celu zapewnienie zrównoważonego charakteru projektów.

VII. Komisja zaproponowała państwom członkowskim (w ramach podlegającej Radzie Grupy Roboczej ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska w zakresie pustynnienia oraz w ramach unijnej grupy ekspertów ds. gleby) ułatwienie wymiany i koordynacji w UE w zakresie celu neutralności degradacji gruntów. Uruchamiane przez Komisję badanie będzie stanowić dalsze wsparcie dla tych wysiłków Komisji.

VIII. Komisja przyjmuje te zalecenia.

Jeżeli chodzi o zalecenie dotyczące lepszego zrozumienia zjawiska degradacji gleby i pustynnienia w UE, porozumienie w sprawie wspólnej metodyki będzie uzależnione od decyzji państw członkowskich. Również gromadzenie i prezentacja danych w interaktywnym narzędziu będą uzależnione od przyznania Komisji odpowiednich środków.

Jeżeli chodzi o zalecenie dotyczące ocenienia konieczności usprawnienia ram prawnych UE, Komisja, przy wsparciu unijnej grupy ekspertów ds. gleby, dokładniej rozważy, w jaki sposób można rozwiązać problemy związane z jakością gleby na szczeblu UE i na szczeblu krajowym. Rozważania te nie ograniczą się jedynie do wzmocnienia ram prawnych UE dotyczących gleby, ale będą miały również na celu wskazanie najwłaściwszych działań na rzecz zwalczania pustynnienia i degradacji gleby w UE.

Komisja przyjmuje również zalecenie dotyczące osiągnięcia celu w zakresie neutralności degradacji gruntów do 2030 r.

WSTĘP

Ramka 1 – Kluczowe terminy

Istnieje kilka definicji suszy.

3.

Tiret pierwsze: najnowsze przykłady z Półwyspu Iberyjskiego potwierdzają, że jedną z głównych przyczyn dużych pożarów jest porzucanie gruntów rolnych oraz brak odpowiedniego gospodarowania gruntami. Po pożarach erozja i degradacja gleby mogą wywołać proces pustynnienia.

Brak właściwego gospodarowania gruntami i roślinnością może również powodować pustynnienie, gdy dochodzi do spalenia nagromadzonej i niezagospodarowanej biomasy, co prowadzi do erozji,

degradacji gleby i pustynnienia[4]. Z drugiej strony działalność człowieka, taka jak właściwe zalesianie i gospodarowanie gruntami, może ograniczyć, a nawet odwrócić pustynnienie.

Tiret drugie: w sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska w sprawie problemów z zasobami wodnymi w Europie Południowej[5] dobrze opisano błędne koło pustynnienia: „pustynnienie może spowodować zmniejszenie przenikania do gleby, a co za tym idzie – większy spływ powierzchniowy przy jednoczesnym zwiększeniu maksymalnych przepływów powodziowych. Pustynnienie powoduje również modyfikacje pokrywy roślinnej, która obecnie ulega gwałtownym zmianom w wyniku wylesiania – albo w celu dostarczenia paliwa, albo w celu uzyskania większej ilości gruntów ornych. Nowa pokrywa roślinna, o ile istnieje, składa się albo z upraw, albo z ubogiej roślinności. Gleba jest niezabezpieczona, a erozja spowodowana zwiększającym się spływem powierzchniowym na ziemi staje się jeszcze silniejsza, co powoduje rozpoczęcie procesu eskalacji”.

4.

Tiret drugie: rewitalizacji gleby dokonuje się poprzez zapewnienie odpowiedniego pokrycia zielenią/drzewami (nie odwrotnie).

9. W sprawozdaniu Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu przewidziano ponadto – choć z mniejszą pewnością – że ryzyko związane z suszami i niedoborem opadów również wzrośnie.

21.

Tiret pierwsze i drugie: jednym z celów WPR jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Niektóre instrumenty w ramach WPR mogą potencjalnie przeciwdziałać (odwracać lub zapobiegać) ewentualnemu negatywnemu wpływowi niektórych praktyk i metod rolniczych na stan zasobów naturalnych, w tym gleby. Istnieją obowiązkowe działania (zasada wzajemnej zgodności i zazielenianie), które obejmują praktyki mające na celu zapobieganie szkodom wyrządzanym glebie i zapewnienie jej ochrony. Można to połączyć z dobrowolnymi działaniami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wspierającymi praktyki rolnicze stosowane w celu poprawy stanu zasobów naturalnych, w tym gleby. W związku z tym, że państwom członkowskim pozostawiono dużą elastyczność w wyborze działań, poziom ambicji takich działań może być różny. Kwestię tę szczegółowo przeanalizowano w dokumencie pt. „Inventory and assessment of soil protection policy instruments in the EU Member States” [„Spis i ocena środków polityki ochrony gleby w państwach członkowskich UE”][6].

Ponadto przepisy dotyczące rozwoju obszarów wiejskich (w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – części europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych) obejmują zabezpieczenia wspieranych inwestycji (w tym inwestycji dotyczących nawadniania), które mają na celu uniknięcie ewentualnej presji wywieranej przez takie inwestycje na zasoby naturalne.

W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie przeznaczyły ponad 20 % środków EFRROW (ponad 20 mld EUR) na ten cel tematyczny, będący tylko jednym z niewielu celów, w ramach których można było zająć się kwestią pustynnienia i degradacji gleby.

---

[4] J. Álvarez-Martínez, A. Gómez-Villar, T. Lasanta, *The use of goats grazing to restore pastures invaded by shrubs and avoid desertification: a preliminary case study in the Spanish Cantabrian Mountains.* Land Degrad. Dev. 2016 nr 27, s. 3–13.

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

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

22. Chociaż dokładne dane na temat poziomu wsparcia w ramach WPR wykorzystywanego na zajęcie się problemem pustynnienia nie są dostępne, struktura polityki dostarcza pewnych wskazówek w tym zakresie. Odbywa się to poprzez powiązanie płatności bezpośrednich z przestrzeganiem norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w tym wymogów w zakresie ochrony gleby, oraz poprzez przeznaczenie przez państwa członkowskie znacznych środków z zakresu rozwoju obszarów wiejskich na priorytet 4 dotyczący gospodarki wodnej, gospodarowania glebami i różnorodnością biologiczną (44 % środków przeznacza się na ten priorytet jako całość). Dane dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności są przekazywane łącznie w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka. Z myślą o poprawie jakości gromadzonych informacji Komisja zaproponowała bardziej szczegółowy podział środków przydzielonych na działania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu w kolejnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027, z uwzględnieniem danych dotyczących przydziału środków z EFRR i Funduszu Spójności na powodzie, pożary i inne zagrożenia związane z klimatem (np. huragany i susze).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

27. Oszacowano, że w latach 2000–2012 średni obszar gruntów zajmowanych pod zabudowę w ujęciu unijnym wynosił na 926 km^2 rocznie, co przekracza cel dotyczący poziomu zerowego netto określony w Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy oraz w siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska (EAP) (źródło: Europejska Agencja Środowiska, „Environmental Indicator Report”, 2017).

UWAGI

28. Komisja zgromadziła dane do oceny pustynnienia w UE w ramach przygotowań wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby (COM(2006) 232).

W tym kontekście można uznać, że Komisja w odpowiedni sposób wykorzystała już dostępne dane dotyczące pustynnienia i degradacji gleby.

W przypadku braku prawodawstwa UE dotyczącego gleby nie ma jednak obowiązku gromadzenia ani aktualizacji danych oraz monitorowania pustynnienia i degradacji gleby na szczeblu UE.

32. Na szczeblu UE dane pochodzące z badania LUCAS (badanie terenowe użytkowania gruntów i pokrycia terenu) dostarczają szczegółowych informacji na temat użytkowania gruntów i pokrycia terenu, które są zbierane w terenie co 3 lata w 270 000 punktach w całej Europie i są przydatne do kalibracji lub zatwierdzania zdjęć satelitarnych.

Komisja analizuje obecnie dane pochodzące z badania LUCAS dotyczące zawartości węgla organicznego w glebie, porównując dane pochodzące z badania LUCAS z 2015 r. z poprzednimi zbiorami danych (badania LUCAS przeprowadzone w latach 2009+2012). Analiza ta dostarczy więcej informacji na temat tendencji w zakresie zawartości węgla organicznego w glebie, w szczególności na gruntach ornych i użytkach zielonych.

33. Wnioski wyciągnięte z danych pochodzących z programu CORINE (poświęconego koordynacji informacji dotyczących środowiska) są potwierdzane przez badanie LUCAS. Badanie LUCAS dostarcza również ważnych informacji na temat pokrycia terenu i zmian użytkowania gruntów w Europie, które to dane co trzy lata są publikowane przez Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Statystyki (DG ESTAT). Tabela referencyjna w przypisie 53 (sprawozdanie w sprawie

wskaźników kontekstu WPR na okres 2014–2020, aktualizacja z 2017 r.), dotyczy danych z 2012 r.; według badania LUCAS w 2015 r. grunty rolne i leśne zajmowały łącznie 88 % gruntów w UE[7].

34. Niektóre dane zgromadzone na szczeblu UE (w szczególności dotyczące zmian pokrycia terenu i gleby) do innych celów (np. wskaźniki rolnośrodowiskowe, sprawozdanie na temat stanu gleb w UE, sprawozdanie dotyczące stanu środowiska w EOG) są również przydatne do oceny stopnia pustynnienia i degradacji gleby, lecz nie istnieje zobowiązanie prawne do wykonywania tych działań na szczeblu UE.

Komisja przetwarza dane dotyczące gleby pochodzące z badania LUCAS zgromadzone w terenie w celu dostarczenia wskaźników ryzyka erozji gleby, utraty zawartości węgla organicznego w glebie itp. Określony obecnie unijny cel zrównoważonego rozwoju obejmuje wskaźnik szacowanej erozji gleby przez wodę; inne wskaźniki dotyczące gleby będą brane pod uwagę podczas corocznych przeglądów tego zbioru przeprowadzanych przez Komisję.

W odniesieniu do załącznika II poszanowanie środowiska naturalnego jest nieodłączną częścią rolnictwa ekologicznego. Rolnictwo ekologiczne jest metodą produkcji żywności, która łączy w sobie najlepsze praktyki środowiskowe, wysoki poziom różnorodności biologicznej i ochronę zasobów naturalnych, w tym gleby[8]. Całkowita powierzchnia użytków ekologicznych w UE-28 (tj. powierzchnia w pełni przekształcona i powierzchnia w trakcie przekształcania) wynosiła w 2016 r. prawie 12 mln ha i stanowiła 6,7 % całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych. Odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych przeznaczonych na produkcję ekologiczną szybko rośnie. W latach 2010–2016 powierzchnia użytków ekologicznych wzrosła w UE-28 o 30 %, przy średnim rocznym wzroście wynoszącym 4,4 %, a wzrost ten jest szczególnie znaczący w Bułgarii, Chorwacji, Francji i na Cyprze[9].

35. Podejście przyjęte w trzeciej wersji Światowego atlasu procesu pustynnienia – zamiast na przedstawieniu statycznej mapy pustynnienia, które jest procesem dynamicznym i złożonym – polegało na opisaniu czynników powodujących degradację gleby i pustynnienie oraz ich oddziaływania.

37.

Tiret pierwsze: zharmonizowane dane na szczeblu UE (dane pochodzące z badania LUCAS, CORINE i programu Copernicus) zaczęto gromadzić ze względu na brak porównywalnych danych w państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie posiadają bardzo dobry i szczegółowy system monitorowania gleby, lecz inne nie gromadzą danych dotyczących gleby regularnie.

38. Ze względu na wycofanie dyrektywy nie zajęto się technicznymi aspektami jej dalszego wdrażania. Komisja wspierała jednak projekty badawcze, które przyczyniły się do poprawy metodyki oceny pustynnienia i degradacji gleby.

Komisja przewiduje obecnie zaproponowanie działań koordynacyjnych i wspierających dla następnego programu ramowego w zakresie badań naukowych „Horyzont Europa”. Celem byłaby ocena i konsolidacja istniejącej bazy dowodowej (narzędzia, działania, systemy monitorowania, mapowanie), połączenie wszystkich zainteresowanych stron w tej dziedzinie, przedyskutowanie

---

[7] Tabela 1 w dokumencie „Land cover in the EU”.

[8] Źródło: https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment_pl

[9] Źródło: Sprawozdanie w sprawie wskaźników kontekstu WPR nr 19 – Powierzchnia upraw ekologicznych: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf

i zaproponowanie opłacalnych działań na rzecz odtwarzania, strategii zapobiegawczych oraz usprawnienie tych działań i zaleceń w pracach prowadzonych w ramach UNCCD, a tym samym sfinalizowanie krajowych planów działania na rzecz zwalczania pustynnienia, wspieranie działań UE na rzecz neutralności degradacji gruntów oraz propagowanie strategii dotyczącej pustynnienia i degradacji gleby na szczeblu UE.

39. W celu opracowania w pełni spójnej oceny pustynnienia i degradacji gleby w całej UE Komisja potrzebuje porozumienia państw członkowskich w sprawie wspólnej metodyki zestawiania dostępnych wskaźników.

40. Komisja gromadzi odpowiednie dane na potrzeby monitorowania pustynnienia, dotyczące pokrycia terenu / użytkowania gruntów, zawartości wilgoci w glebie i wskaźników roślinności/biomasy pochodzących z danych satelitarnych (program Copernicus), oraz dane dotyczące gleby zgromadzone w ramach badania LUCAS i programów krajowych. Dane te są już uwzględnione we wskaźnikach na szczeblu UE (wskaźniki rolnośrodowiskowe, wskaźniki celu zrównoważonego rozwoju itp.). W 2018 r. Komisja opublikowała Światowy atlas procesu pustynnienia opracowany na podstawie danych zebranych na szczeblu UE i na szczeblu światowym.

43. Nawet w przypadku braku zintegrowanego prawodawstwa UE w zakresie ochrony gleby państwa członkowskie mogą korzystać z dostępnych instrumentów finansowania UE (o których Europejski Trybunał Obrachunkowy wspomina w niniejszym sprawozdaniu), aby osiągnąć własne cele w tej dziedzinie.

44. Wycofując swój wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie gleby, Komisja Europejska stwierdziła, że „w dalszym ciągu jest zaangażowana w kwestie ochrony gleby i rozważy, jakie możliwości w najlepszy sposób pozwalają osiągnąć ten cel. Wszelkie dalsze inicjatywy w tym zakresie będą jednak musiały zostać rozpatrzone przez następne kolegium”[10].

45. Celem unijnej strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby jest uwzględnienie kwestii ochrony gleby, w tym pustynnienia i innych form degradacji. Wobec braku prawodawstwa UE dotyczącego gleby kwestie ochrony gleby i degradacji gleby są jednak rozproszone w różnych instrumentach, takich jak WPR, strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, ale także w innych obszarach polityki środowiskowej (woda, odpady, jakość powietrza, różnorodność biologiczna, dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko itp.).

46. Komisja uważa, że płatności bezpośrednie jako takie nie stanowią czynnika ograniczającego w walce z pustynnieniem (zob. odpowiedź Komisji, pkt 46, tiret pierwsze).

Tiret pierwsze: w odniesieniu do wniosków EOG 90 % płatności bezpośrednich jest niezwiązanych z wielkością produkcji, co oznacza, że nie stanowią one zachęty do produkcji (a zatem nie stanowią zachęty do intensyfikacji produkcji) i mogą być wypłacane w zamian za wyłączne utrzymanie gruntów rolnych w stanie odpowiednim do wypasu i uprawy. Państwa członkowskie mają określić minimalne działania, które należy podjąć w celu utrzymania gruntów. Ze względu na ochronę środowiska na niektórych obszarach działania takie mogą odbywać się dwa razy do roku.

Sugerowanie, że płatności bezpośrednie jako takie mogą spowodować intensyfikację rolnictwa i przyczynić się do powstania pewnych czynników związanych z pustynnieniem gruntów, oznacza ignorowanie wszelkich korzyści dla środowiska, jakie niosą ze sobą płatności bezpośrednie

[10] Dz.U. C 153 z 21.5.2014 oraz sprostowanie w Dz.U. C 163 z 28.5.2014.

niezwiązane z wielkością produkcji (w tym zabezpieczenia wprowadzone w ramach wymogów zasady wzajemnej zgodności i „obowiązki w zakresie zazielenienia”).

Tiret drugie: zasada wzajemnej zgodności łączy ze sobą płatności w ramach WPR otrzymywane przez rolnika oraz przestrzeganie pewnych zasad ochrony środowiska, w szczególności w zakresie ochrony gleby. W odniesieniu do pomiaru skuteczności Komisja przyjęła zalecenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 26/2016 i w ramach oceny skutków WPR po 2020 r. zbadała możliwości usprawnienia oceny skuteczności zasady wzajemnej zgodności, w szczególności poprzez dalszy rozwój zestawu wskaźników w kontekście wniosku w sprawie przyszłej WPR.

Tiret trzecie: płatności bezpośrednie w zakresie zazieleniania („zazielenianie”) mają na celu wynagradzanie dostarczania dóbr publicznych przez rolników, w szczególności w zakresie ochrony gleby. Znaczna część wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętych wymogami w zakresie zazieleniania (obszar proekologiczny, ochrona trwałych użytków zielonych oraz dywersyfikacja upraw) wskazuje na potencjał zazieleniania w zakresie rozwiązywania wielu problemów. Chociaż prawdą jest, że w celu uproszczenia zarządzania systemem niektórzy rolnicy są zwolnieni z tego wymogu, obszar objęty wymogami w zakresie zazieleniania pozostaje znaczący nawet w krajach, w których zwolnienia są częstsze.

Tiret czwarte: programowanie rozwoju obszarów wiejskich może pomóc w zapewnieniu spójności działań dotyczących zarządzania glebą i gruntami. Ustanawiając własne strategie rozwoju obszarów wiejskich na podstawie ogólnych priorytetów i celów UE oraz określając swoje szczególne potrzeby i cele, państwa członkowskie mogą ustanowić zintegrowane podejście do określonych problemów/potrzeb, takich jak jakość gleby i gospodarowanie nią.

Ramka 3 – Przykład nieskutecznego działania w zakresie zwalczania pustynnienia

Akapit drugi: płatności, zgodnie z propozycją Rumunii, muszą być obliczane w oparciu o straty w dochodach i dodatkowe koszty wynikające z podjętych zobowiązań, powiększone o ewentualne koszty transakcyjne. W przypadku gdy operacja nie spotyka się z oczekiwanym odzewem, instytucje zarządzające mogą zaproponować modyfikację treści wymogów i związanej z nimi premii.

47. Jeden z proponowanych celów szczegółowych wniosku Komisji w sprawie WPR po 2020 r. wyraźnie obejmuje kwestię ochrony gleby. Wniosek umożliwia państwom członkowskim stosowanie w ramach pierwszego i drugiego filaru WPR różnych rodzajów interwencji do osiągnięcia tego celu. Ponadto proponowany system „warunkowości” obejmuje różne normy związane z ochroną i jakością gleby. We wniosku określono nie tylko wskaźniki rezultatu, ale również możliwe wskaźniki oddziaływania[11] w odniesieniu do ochrony gleby.

49. Jednym z priorytetów w ramach strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu jest propagowanie działania przez państwa członkowskie, a w szczególności zachęcanie i wspierania opracowywania krajowych strategii i planów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu.

Państwa członkowskie są głównymi podmiotami uczestniczącymi w opracowywaniu i wdrażaniu ich strategii i planów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Mogą one korzystać

[11] Proponowane wskaźniki oddziaływania obejmują „ograniczenie erozji gleby” (I.13) i „zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla” (I.11). Ten ostatni wskaźnik jest formalnie przypisany do celu szczegółowego dotyczącego zmian klimatu, a nie do celu szczegółowego dotyczącego zarządzania zasobami naturalnymi, niemniej jednak ma on duże znaczenie dla ochrony i jakości gleby.

z dostępnych instrumentów finansowania UE (np. program LIFE, „Horyzont 2020”, WPR, EFRR itp.), by osiągnąć własne cele w tej dziedzinie. Państwa członkowskie muszą ponadto przekazywać „[…] informacje na temat swojego krajowego planowania i krajowych strategii przystosowawczych, przedstawiając wdrożone lub planowane działania zmierzające do ułatwienia przystosowania się do zmiany klimatu. […]” zgodnie z art. 15 rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania gazów cieplarnianych[12], które wkrótce zostanie zastąpione rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną[13].

51. Podczas gdy niektóre projekty nawadniania były współfinansowane w latach 2007–2013, nawadnianie (które leży w gestii EFRROW) nie było priorytetem dla EFRR i Funduszu Spójności w okresie 2014–2020. W ramach polityki spójności finansuje się natomiast szeroki zakres środków na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu, w tym zapory, ale także projekty dotyczące zielonej infrastruktury, takie jak ponowne zalesianie.

52. Projekty badawcze finansowane w ramach programów ramowych UE były realizowane w 2018 r. i w związku z tym przed podjęciem jakichkolwiek dalszych kroków należy dokładnie przeanalizować ich wyniki (zob. odpowiedź Komisji na pkt 38).

W ramach „Horyzont 2020” Komisja współpracuje z państwami członkowskimi w celu stworzenia wspólnego programu europejskiego w zakresie zarządzania gruntami rolnymi. Ten wspólny program europejski umożliwi państwom członkowskim i Komisji Europejskiej wykorzystanie dotychczasowych projektów i przejście od badań laboratoryjnych do testów i praktyki na dużą skalę. Zainteresowanie państw członkowskich i krajów stowarzyszonych jest znaczne. Oczekuje się, że te duże inwestycje finansowe (40 mln EUR z budżetu Unii Europejskiej i 40 mln EUR z budżetu państw) będą odpowiedzią na potrzeby polityczne i stworzą możliwości pracy nad tematami, które powinny być poruszane na szczeblu krajowym, takimi jak pustynnienie.

54. W rozporządzeniu zbiorczym (rozporządzenie (UE) 2017/2393 zmieniające art. 23 rozporządzenia w sprawie programu rozwoju obszarów wiejskich) wprowadzono zmianę w odniesieniu do działania rolno-leśnego, aby umożliwić odtwarzanie lub odnowę istniejących systemów rolno-leśnych. Jest to konkretna możliwość zmniejszenia procesów pustynnienia w śródziemnomorskich systemach typu *dehesa* i *montado* oraz poprawy ich odporności.

55. W kontekście grupy ekspertów ds. ochrony gleby Komisja Europejska zleciła przeprowadzenie badania dotyczącego mapowania istniejącej polityki UE i polityki krajowej związanych z glebą oraz luk w analizie, które zostało opublikowane w 2017 r. – „Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States [„Zaktualizowany spis i ocena środków polityki ochrony gleby w państwach członkowskich UE”]”[14].

59. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 22.

63. Począwszy od okresu programowania 2014–2020 EFRROW określa warunki, które muszą zostać spełnione przez projekty nawadniania, aby mogły one otrzymać finansowanie. Takie warunki mają zapewnić zrównoważony charakter projektów i związanych z nimi inwestycji. Na podstawie tych warunków można wspierać jedynie projekty nawadniania dotyczące obszarów, w odniesieniu do których zgłaszane są plany gospodarowania wodami w dorzeczu, które prowadzą

---

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

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

do oszczędności wody i w odniesieniu do których analiza środowiskowa wykazuje, że nie wystąpi znaczący negatywny wpływ na środowisko.

64. Należy przypomnieć, że w przypadku projektów zalesiania i tworzenia obszarów leśnych państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby przy wyborze gatunków, odmian i pochodzenia drzew uwzględniono potrzebę odporności na zmiany klimatu, jak również warunki hydrologiczne.

65. Strategie rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich na podstawie analizy SWOT muszą zawierać uzasadnienie przydziału środków finansowych na proponowane działania. W tym podejściu do opracowywania programu rozwoju obszarów wiejskich zakłada się potrzebę przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści ustalonych potrzeb, celów i wartości docelowych na szczeblu programów i działań.

Wspierane przez EFRROW projekty inwestycyjne, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko, muszą zostać poprzedzone oceną oddziaływania na środowisko. Ponadto w odniesieniu do projektów nawadniania mających na celu zwiększenie obszaru nawadniania wymagana jest analiza wpływu na środowisko wykazująca brak znaczących negatywnych skutków. Powinno to zapobiec potrzebie zastosowania działań naprawczych.

66. W polityce rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 przewidziano specyficzny cel szczegółowy poświęcony poprawie zarządzania glebą w rolnictwie i leśnictwie lub zapobieganiu erozji gleby (cel szczegółowy 4C). Państwa członkowskie, które zaprogramowały projekty w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 w celu uwzględnienia tego celu szczegółowego, oceniają je zgodnie ze wspólnym systemem monitorowania i oceny.

69. Oprócz uwag Trybunału degradacja gleby ma również aspekty transgraniczne, wynikające z pośredniego użytkowania gruntów. Utrata lokalnej zdolności oznacza, że usługa (produkcja żywności, łagodzenie zmiany klimatu), która była świadczona przez glebę, musi zostać zrekompensowana przez wykorzystanie gleby w innym miejscu, często w innych państwach. Wyraźnym przykładem jest przywóz żywności, pasz i włókien z innych krajów, które opierają się na zasobach glebowych kraju produkującego.

70. Komisja corocznie składa sprawozdania z postępów we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu UE, włączając ocenę degradacji gleby (zajmowanie gleb na cele gospodarcze oraz erozja gleby). Państwa członkowskie również składają sprawozdania z postępów we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym.

Chociaż państwa członkowskie nie powierzyły formalnie Komisji zadania koordynowania procesu opracowywania wspólnego podejścia do neutralności degradacji gruntów i opracowywania wspólnych wskaźników, Komisja podjęła inicjatywę rozpoczęcia przynajmniej kilku nieformalnych wymian z państwami członkowskimi i wkrótce rozpocznie badania mające na celu wsparcie w tym zakresie.

71. Opracowanie wytycznych i gromadzenie najlepszych praktyk w celu zajęcia się kwestią neutralności degradacji gruntów będzie częścią wspomnianego wyżej projektu, który ma zostać uruchomiony przez Komisję w 2018 r.

WNIOSKI I ZALECENIA

73. Komisja przyznaje, że można skuteczniej przeciwdziałać ryzyku pustynnienia i degradacji gleby. Częścią celu wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby było podjęcie przez Komisję decyzji o wycofaniu się na okres ośmiu lat wobec braku większości kwalifikowanej w Radzie. Z uwagi na brak przepisów UE w zakresie ochrony gleby oraz działań mających na celu zapobieganie degradacji gleby i jej odtworzenie państwa członkowskie są odpowiedzialne za

wdrożenie odpowiednich działań na szczeblu krajowym. W projekcie dotyczącym wdrażania celów zrównoważonego rozwoju związanych z gruntami i glebą w UE przedstawiony zostanie zaktualizowany przegląd środków i działań wdrożonych na szczeblu państw członkowskich.

74. Komisja i państwa członkowskie gromadzą dane istotne zarówno w odniesieniu do monitorowania pustynnienia i degradacji gleby, które są już uwzględnione we wskaźnikach na szczeblu UE (cele zrównoważonego rozwoju, wskaźniki rolnośrodowiskowe), jak i w unijnych systemach monitorowania susz i warunków upraw. Ponadto dane te zostały włączone do trzeciej wersji Światowego atlasu procesu pustynnienia, którą opublikowano w 2018 r., zawierającej całościową ocenę pustynnienia i degradacji gleby na szczeblu globalnym.

Zalecenie 1 – Zrozumienie zjawiska degradacji gleby i pustynnienia w UE

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W latach 2018 i 2019 Komisja zamierza rozpocząć działania, które będą odpowiedzią na to zalecenie:

a) poprawa wskaźników jest częścią prac Komisji nad wskaźnikami rolnośrodowiskowymi i wskaźnikami celów zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście dyskusje i prace nad stworzeniem specjalnej metodyki oceny pustynnienia i degradacji gleby w UE rozpoczną się w ramach badania Komisji na temat rozpoczęcia wdrażania celów zrównoważonego rozwoju dotyczących gleby i gruntów na szczeblu UE. Przyjęcie tej metodyki będzie jednak uzależnione od decyzji państw członkowskich;

b) nie naruszając jakiegokolwiek porozumienia państw członkowskich w sprawie proponowanej metodyki, Komisja może rozważyć, w zależności od dostępności odpowiednich zasobów, podjęcie prac nad szczegółową oceną pustynnienia i degradacji gleby na szczeblu UE oraz prezentacją danych w sposób bardziej interaktywny i przyjazny dla użytkownika, na podstawie istniejących danych i podejścia opracowanego na potrzeby Światowego atlasu procesu pustynnienia opublikowanego w 2018 r.

76. Komisja przypomina, że celem unijnej strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby jest uwzględnienie kwestii ochrony gleby, w tym pustynnienia i innych form degradacji. Wobec braku prawodawstwa UE w zakresie ochrony gleby (po wycofaniu wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie gleby przez Komisję przy braku większości kwalifikowanej w Radzie), ochrona gleby (w tym pustynnienie) i degradacja gleby są jednak jedynie częściowo uwzględnione na szczeblu UE za pomocą różnych instrumentów (WPR, strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, polityka regionalna i inne polityki ochrony środowiska, badania naukowe).

Zalecenie 2 – Ocenienie konieczności usprawnienia ram prawnych UE dotyczących gleby

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zgodnie ze swoim stałym zaangażowaniem w ochronę gleby i analizą możliwości najlepszego sposobu osiągnięcia tego celu, wycofując wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie ochrony gleby, Komisja powołała grupę ekspertów ds. ochrony gleby w celu zastanowienia się „nad sposobami rozwiązania kwestii jakości gleby przy zastosowaniu ukierunkowanego i proporcjonalnego podejścia opartego na ryzyku w ramach wiążących ram prawnych”. Rozważania te nie ograniczą się jedynie do potrzeby wzmocnienia ram prawnych UE dotyczących gleby, ale będą miały również na celu wskazanie najwłaściwszych działań na rzecz zwalczania pustynnienia i degradacji gleby w UE.

Prace grupy ekspertów ds. gleby są w toku, a Komisja oceni wyniki tych prac w odpowiednim czasie.

77. W ramach funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ustanowiono warunki kwalifikujące, które muszą spełniać projekty i inwestycje, obejmujące warunki, które mają na celu zapewnienie zrównoważonego charakteru projektów. Podczas gdy szczegółowe analizy kosztów i korzyści mogą nie być wymagane na poziomie projektu, państwa członkowskie przeprowadzają analizy środowiskowe i ekonomiczne, proponując alokacje finansowe na konkretne działania, potrzeby i cele. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 63.

78. Ocena postępów w realizacji zobowiązania dotyczącego neutralności degradacji gruntów do 2030 r. będzie częścią projektu, który Komisja zamierza wkrótce rozpocząć (badanie postępów we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju związanych z gruntami i glebą na szczeblu UE ze szczególnym uwzględnieniem celu neutralności degradacji gruntów). W ramach tego projektu przeanalizowane zostaną również podejścia na szczeblu krajowym oraz możliwe konwergencje na szczeblu UE.

Zalecenie 3 – Osiągnięcie neutralności degradacji gruntów w UE do 2030 r.

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja oczekuje, że badanie, które ma się wkrótce rozpocząć, częściowo przyczyni się do określenia działań na szczeblu UE i państw członkowskich, które to działania doprowadzą do neutralności degradacji gruntów do 2030 r.

Konieczne będą jednak dodatkowe prace i dalsze dyskusje z państwami członkowskimi, pozostałymi instytucjami Unii i zainteresowanymi stronami. W dyskusjach tych uwzględniony zostanie również fakt, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za realizację swoich własnych zobowiązań dotyczących celów zrównoważonego rozwoju.

Należy również wspomnieć, że zajmowanie się problemem pustynnienia jako takim nie jest głównym celem wielu polityk UE, takich jak polityka spójności, w związku z czym w przypadku takich polityk nie ma podstawy prawnej dla tak szczegółowych wymogów w zakresie sprawozdawczości.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zamierza dostarczyć państwom członkowskim wytyczne i umożliwić rozpowszechnianie dobrych praktyk. Działania w tym zakresie będą wspierane przez wyżej wymienione badanie, które ma zostać wkrótce rozpoczęte i ma się zakończyć do połowy 2020 r.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Należy jednak zauważyć, że tylko 13 państw członkowskich UE zadeklarowało w ramach UNCCD, że dotyczy ich problem pustynnienia, i w związku z tym jest zobowiązanych do przygotowania krajowych planów działania w sprawie pustynnienia.

Również program ustalania celów UNCCD w zakresie neutralności degradacji gruntów jest dobrowolny i dotychczas w proces ten zaangażowało się tylko jedno państwo członkowskie (Włochy). Decyzję o ustanowieniu krajowych planów działania w celu osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r. może jednak podjąć więcej państw członkowskich – w tym celu państwa te mogą zwrócić się o wsparcie przyznawane przez Komisję lub w ramach programu ustalania celów UNCCD w zakresie neutralności degradacji gruntów. Trudno jest zatem przewidzieć, ile państw członkowskich będzie chciało uczestniczyć w tym procesie, jak również kiedy ten proces rozpocznie się i zakończy.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	15.11.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	27.9.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	14.11.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	13.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1491-9 1977-5768 doi:10.2865/307217 QJ-AB-18-031-PL-N
HTML ISBN 978-92-847-1529-9 1977-5768 doi:10.2865/206910 QJ-AB-18-031-PL-Q

Pustynnienie to forma degradacji gruntów na terenach suchych. Stanowi ono nasilające się zagrożenie w UE. Długi okres wysokich temperatur i niewielkich opadów deszczu latem 2018 r. przypomniał o rosnącym znaczeniu tego problemu. W scenariuszach dotyczących zmiany klimatu przewiduje się wzrost narażenia na pustynnienie w UE w bieżącym stuleciu, czemu towarzyszyć będą wzrost temperatury i częstsze występowanie susz oraz mniejsze ilości opadów w Europie Południowej. Skutki pustynnienia będą szczególnie mocno odczuwalne w Portugalii, Hiszpanii, we Włoszech, w Grecji, na Cyprze, w Bułgarii i Rumunii.

Trybunał ustalił, że w UE nie podejmuje się skutecznych i wydajnych działań w celu ograniczenia ryzyka pustynnienia. Choć pustynnienie i degradacja gruntów stanowią aktualne i rosnące zagrożenia w UE, działania podejmowane w celu zwalczania pustynnienia nie są spójne. W UE brak jest wspólnej koncepcji co do sposobu osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r. Trybunał zaleca Komisji, by dążyła do lepszego zrozumienia zjawiska degradacji gleby i pustynnienia w UE, a także przeanalizowała konieczność udoskonalenia ram prawnych UE dotyczących gleby oraz zintensyfikowała wysiłki na rzecz wypełnienia zobowiązania podjętego przez UE i państwa członkowskie, by osiągnąć neutralność degradacji gruntów w UE do 2030 r.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.