SL 2018

št. 33

Posebno poročilo

Boj proti dezertifikaciji v EU: vse večja grožnja, v zvezi s katero so potrebni dodatni ukrepi

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

CURIA RATIONUM
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKA EKIPA

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tém v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Nikolaos Milionis. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Phil Wynn Owen, pri pripravi revizijskega poročila pa so sodelovali Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan in Victoria Gilson iz njegovega kabineta, vodilni upravni uslužbenec Colm Friel, vodja naloge Ramona Bortnowschi, namestnik vodje naloge Jan Huth ter revizorji Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing in Raluca-Elena Sandu. Jezikovno pomoč je zagotovil Richard Moore, Rachel O'Doherty pa je opravila tajniške naloge.

Od leve proti desni: 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.

KAZALO

	Odstavek
Kratice	
Povzetek	I - VIII
Uvod	1 - 24
Dezertifikacija v EU – vse večja grožnja, ki je posledica podnebnih sprememb in človekovih dejavnosti	1 - 7
Scenariji podnebnih sprememb potrjujejo povečano občutljivost EU na dezertifikacijo	8 - 10
Okvir ZN za boj prozi dezertifikaciji	11 - 14
Boj proti dezertifikaciji v EU	15 - 24
Obseg revizije in revizijski pristop	25 - 27
Opažanja	28 - 71
Komisija in države članice zbirajo podatke, relevantne za dezertifikacijo in degradacijo zemljišč, vendar Komisija teh podatkov ne uporablja ustrezno	28 - 40
Komisija in države članice zbirajo podatke v zvezi z dezertifikacijo	29 - 37
Ni dogovorjene metodologije za ocenjevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč v EU	38 - 40
EU sprejema ukrepe za boj proti dezertifikaciji, vendar so ti slabo usklajeni	41 - 56
Na ravni EU ni posebne zakonodaje na področju dezertifikacije in tal	43 - 44
Strategije, politike in programi porabe EU prispevajo k boju proti dezertifikaciji, vendar niso izrecno osredotočeni nanj	45 - 56
Projekti v zvezi z dezertifikacijo, ki jih financira EU, imajo lahko pozitiven vpliv, vendar relevantne informacije o smotrnosti v zvezi z dezertifikacijo niso na voljo	57 - 66
Projekti EU lahko pozitivno vplivajo na boj proti dezertifikaciji	60
Obstajajo pa pomisleki glede dolgoročne trajnostnosti projektov	61 - 64
Omejena uporaba in področje uporabe analize stroškov in koristi	65

Organi držav članic niso ocenili smotrnosti projektov v zvezi z dezertifikacijo in degradacijo zemljišč 66

Komisija ni ocenila napredka, doseženega pri uresničevanju zaveze nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030 67 - 71

Zaključki in priporočila 72 - 78

Priloga I – Kartiranje območij, ki jih ogroža dezertifikacija, v izbranih državah članicah

Priloga II – Dodatni podatki v zvezi z dezertifikacijo, ki jih spremlja Komisija

Priloga III – Povzetek projektov, povezanih z dezertifikacijo, ki so bili obiskani med revizijo

Odgovori Komisije

KRATICE

CORINE	program za usklajevanje informacij o okolju
EEA	Evropska agencija za okolje
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
GD AGRI	Generalni direktorat Evropske Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja
GD CLIMA	Generalni direktorat Evropske komisije za podnebno politiko
GD ESTAT	Generalni direktorat Evropske komisije za statistiko
GD JRC	Generalni direktorat Evropske komisije Skupno raziskovalno središče
GD RTD	Generalni direktorat Evropske komisije za raziskave in inovacije
GD ENV	Generalni direktorat Evropske komisije za okolje
IPCC	Medvladni panel za podnebne spremembe
LUCAS	statistično raziskovanje rabe in pokrovnosti tal
NAP	Nacionalni akcijski program za boj proti dezertifikaciji v okviru Konvencije OZN o boju proti dezertifikaciji
SKP	skupna kmetijska politika
SSEU	Solidarnostni sklad Evropske unije
UNCCD	Konvencija Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji

POVZETEK

I. Dezertifikacija, tj. oblika degradacije zemljišč na sušnih območjih, je vse večja grožnja v EU, ki pomembno vpliva na rabo zemljišč. Izraz običajno označuje s človekovimi dejavnostmi in podnebjem povezane procese, ki privedejo do problemov na sušnih območjih, kot so manjša proizvodnja hrane, nerodovitnost tal, manjša naravna odpornost zemljišč in slabša kakovost vode. Glede na napovedi o podnebnih spremembah v Evropi se tveganje dezertifikacije povečuje. V južni Evropi že nastajajo vroče polpuščave, kjer podnebje prehaja iz zmernega v suho. Ta pojav se širi proti severu. Dolgo obdobje z visokimi temperaturami in majhno količino padavin v Evropi poleti 2018 je opozorilo na pomembnost tega problema.

II. Sodišče je preučilo, ali se tveganje dezertifikacije v EU uspešno in učinkovito obravnava. Ocenilo je, ali je Komisija ustrezno uporabila razpoložljive podatke in ali je EU sprejela ukrepe za usklajen boj proti dezertifikaciji. Revidiralo je projekte, ki obravnavajo vprašanje dezertifikacije v EU, in preučilo, ali je verjetno, da bo EU uresničila svojo zavezo glede dosege nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030, pri čemer naj bi se količina in kakovost zemeljskih virov ne spremenila ali se povečala.

III. Sodišče je prišlo do zaključka, da čeprav sta dezertifikacija in degradacija zemljišč grožnji, ki sta v EU že prisotni in vse večji, Komisija nima jasne predstave o teh izzivih, ukrepi za boj proti dezertifikaciji pa niso usklajeni. Komisija ni ocenila napredka pri izpolnjevanju zaveze o dosegi nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030.

IV. Čeprav Komisija in države članice zbirajo podatke o različnih dejavnikih, ki vplivajo na dezertifikacijo in degradacijo zemljišč, jih Komisija ni analizirala, da bi pripravila dokončno oceno o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč v EU.

V. Na ravni EU se ne izvaja strategija o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč. Izvajajo se različne strategije, akcijski načrti in programi porabe, kot so skupna kmetijska politika, strategija EU za gozdove in strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, ki so relevantni za boj proti dezertifikaciji, vendar se nanj ne osredotočajo.

VI. Projekti EU v zvezi z dezertifikacijo spadajo na različna področja politike EU – predvsem razvoj podeželja, vendar tudi okoljske in podnebne ukrepe, raziskave in regionalno politiko.

Ti projekti lahko pozitivno vplivajo na boj proti dezertifikaciji, obstajajo pa nekateri pomisleki glede njihove dolgoročne vzdržnosti.

VII. EU in države članice so se leta 2015 zavezale, da bodo do leta 2030 dosegle nevtralnost na področju degradacije zemljišč. Vendar na ravni EU ni bilo nobene celovite ocene degradacije zemljišč, pa tudi metodologija o tem, kako to storiti, ni bila dogovorjena. Države članice se v zvezi s tem vprašanjem ne usklajujejo in Komisija ni predložila praktičnih smernic. EU še nima jasne skupne vizije o tem, kako naj bi do leta 2030 dosegla nevtralnost na področju degradacije zemljišč.

VIII. Na podlagi navedenega je Sodišče Komisiji predložilo priporočila glede boljšega razumevanja degradacije zemljišč in dezertifikacije v EU, ocene potrebe po okrepitvi pravnega okvira EU za varstvo tal ter povečanja prizadevanj za izpolnitev zaveze EU in držav članic v zvezi z uresničitvijo nevtralnosti na področju degradacije zemljišč v EU do leta 2030.

UVOD

Dezertifikacija v EU – vse večja grožnja, ki je posledica podnebnih sprememb in človekovih dejavnosti

1. Problem dezertifikacije v Evropi postaja vse večji. Tveganje dezertifikacije je največje na jugu Portugalske, na nekaterih delih Španije in južne Italije, na jugovzhodu Grčije, na Malti, Cipru ter na območjih v Bolgariji in Romuniji ob Črnem morju. Pri študijah je bilo ugotovljeno, da ta območja pogosto prizadenejo erozija tal, zasoljevanje tal, izguba vsebnosti organskega ogljika v tleh, izguba biotske raznovrstnosti tal in zemeljski plazovi.[1] Dolgo obdobje z visokimi temperaturami in majhno količino padavin v Evropi poleti 2018 nas je opozorilo na pomembnost tega problema.

2. Dezertifikacija je oblika degradacije tal na sušnih območjih. Izraz označuje s človekovimi dejavnostmi in podnebjem povezane procese, ki privedejo do problemov na sušnih območjih, na primer manjše proizvodnje hrane, nerodovitnosti tal, manjše naravne odpornosti zemljišč in slabše kakovosti vode (glej ***okvir 1***).

Okvir 1 – Ključni pojmi

Dezertifikacija pomeni „degradacijo zemljišč na aridnih, semiaridnih in suhih subhumidnih območjih zaradi različnih dejavnikov, vključno s podnebnimi spremembami in človekovimi dejavnostmi".[2] Povzroči lahko revščino, zdravstvene težave zaradi prahu, ki ga razpihuje veter, in zmanjšanje biotske raznovrstnosti. Posledice so lahko tudi demografske in gospodarske, saj so se ljudje prisiljeni odseliti s prizadetih območij. Dezertifikacija ne opisuje razmer na območjih, tradicionalno imenovanih „puščave", ampak se nanaša na sušna območja.

Degradacija zemljišč pomeni zmanjšanje ali izgubo biološke ali gospodarske proizvodnje.[3]. Je pojav, pri katerem prej rodovitna prst obrodi manj. Na splošno ta pojav povzročajo človekove dejavnosti.

---

[1] Montanarella, L., Toth, G., JRC: *Desertification in Europe*, 2008.

[2] Glej Konvencijo Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji v tistih državah, ki doživljajo hudo sušo in/ali dezertifikacijo, zlasti v Afriki, iz leta 1994 (UNCCD), člen 1.

[3] Prav tam.

Poleg proizvodne sposobnosti zemljišč se lahko degradacija oceni na podlagi drugih dejavnikov, kot so pokrovnost tal, erozija tal ali organski ogljik v tleh. Pri drugih opredelitvah pojma degradacija zemljišč se poudarjata slabšanje biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev.[4] S tem povezani pojem nevtralnost na področju degradacije zemljišč je v konvenciji UNCCD opredeljen kot stanje, pri katerem se količina in kakovost zemeljskih virov, ki so potrebni za podporo ekosistemskih funkcij in storitev ter izboljšanje prehranske varnosti, ne spremenita ali se povečata v okviru določenega časovnega in prostorskega obsega in ekosistemov.

Sušna območja ali aridna, semiaridna in suha subhumidna območja so območja, na katerih je razmerje med letno količino padavin ter potencialno evapotranspiracijo, tj. indeks aridnosti, med 0,05: 1 in 0,65: 1.[5] Na sušnih območjih so pogoste suše.

Suša je naravni pojav, do katerega pride, kadar so padavine precej pod običajno ravnijo, kar poruši hidrološko ravnotežje, to pa negativno vpliva na proizvodno sposobnost tal.[6] Suša in dezertifikacija sta tesno povezana pojava, vendar je suša periodični kratko- ali srednjeročni dogodek, dezertifikacija pa dolgoročni pojav. Če suša traja več mesecev ali let, lahko prizadene velika območja in ima resne okoljske, družbene in gospodarske učinke. Čeprav so se suše vedno pojavljale, njihovo pogostost in učinek povečujejo podnebne spremembe in človekove dejavnosti, ki niso prilagojene lokalnemu podnebju.

Aridnost je podnebni pojav, za katerega je značilno pomanjkanje vode.[7] Je dolgotrajen pojav, ki se meri s primerjavo dolgoročne povprečne oskrbe z vodo (količina padavin) in dolgoročnega povprečnega povpraševanja po vodi (evapotranspiracije).

Puščave so hiperaridna nerodovitna območja, kjer je količina padavin majhna, zaradi česar ni ustreznih življenjskih pogojev za rastline in živali.

---

[4] Glej na primer dokument medvladne znanstveno-politične platforme o biotski raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah, *Assessment Report on Land Degradation and Restoration*.

[5] Glej Konvencijo Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji v tistih državah, ki doživljajo hudo sušo in/ali dezertifikacijo, zlasti v Afriki, iz leta 1994 (UNCCD), člen 1.

[6] Prav tam.

[7] Svetovni atlas dezertifikacije, Skupno raziskovalno središče, 2018.

3. Dezertifikacijo povzročajo človekove dejavnosti in podnebne spremembe.

   – **Človekove dejavnosti:** prekomerna ali neučinkovita raba vode, npr. zaradi slabih tehnik namakanja, zmanjšuje splošno oskrbo z vodo na danem območju, kar lahko privede do izgube rastlinja in sčasoma do dezertifikacije. Prekomerna paša in krčenje gozdov[8] lahko povzročita dezertifikacijo, saj se pri obojem odstrani ali poškoduje vegetacija, ki ščiti zemljo ter ohranja njeno vlažnost in rodovitnost. Pri študijah je bilo ugotovljeno, da lahko zemljišče zaradi opustitve dejavnosti postane bolj dovzetno za degradacijo zemljišč in dezertifikacijo.[9] Vendar je človekova nedejavnost lahko tudi koristna, saj omogoča okrevanje tal, povečanje biotske raznovrstnosti ali aktivno obnovo gozdov.[10]

   – **Podnebne spremembe:** ker so zaradi podnebnih sprememb povprečne temperature vse višje, suše in drugi skrajni vremenski pojavi pa vse bolj pogosti in intenzivni (glej ***odstavek 9***), se povečuje tudi degradacija (in s tem dezertifikacija) sušnih območij. Ko je zemljišče zelo suho, je dovzetno za erozijo, tudi med hudourniškimi poplavami, ki hitro odnesejo živico in tako povzročijo dodatno degradacijo površine zemljišča.[11]

4. Dezertifikacija pa lahko tudi vpliva na podnebne spremembe, in sicer negativno.

   – Pri degradaciji tal se v ozračje sproščajo toplogredni plini, kar pomeni tveganje za nadaljnje podnebne spremembe in izgubo biotske raznovrstnosti (glej ***sliko 1***).

---

[8] Do prekomerne paše pride, če imajo kmetje preveč živine na majhnem območju ali če imajo živino predolgo na istem območju. Krčenje gozdov je pogosto posledica sečnje lesa za gorivo ali za pridobitev prostora za kmetovanje ali stanovanjske objekte.

[9] Glej Rubio, J. L. in Recatalá, L.: *The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects*, Centro de Investigaciones sobre Desertificación, Valencia, Španija, 2006 ali Salvati, L. in Bajocco, S.: *Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future*, *Applied Geography 31*, 2011.

[10] Rey Benayas, J. M., Martins, A., Nicolau, J. M. in Schulz, J. J.: *Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences*, CABI Publishing, 2007.

[11] Glej Posebno poročilo Sodišča št. 25/2018 – Direktiva o poplavah: napredek pri oceni tveganj, izboljšati pa je treba načrtovanje in izvajanje.

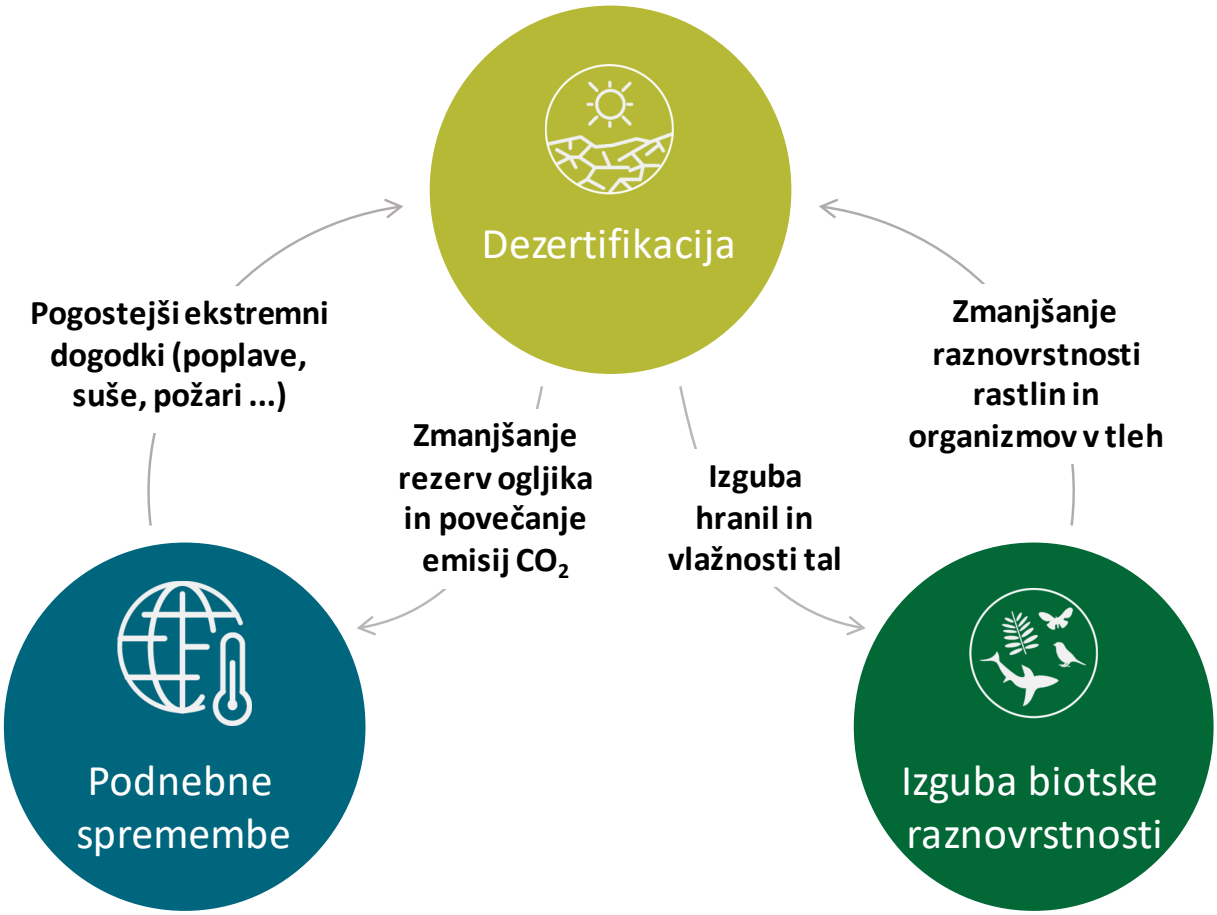
Biomasa in zaloge ogljika v tleh se lahko zaradi napovedanih povečanj intenzivnosti neviht, požarov, degradacije zemljišč in izbruhov škodljivcev izgubijo v ozračje.[12]

- Z obnovo tal se toplogredni plini iz ozračja postopno absorbirajo, to pa omogoča rast dreves in rastlinja. Te rastline lahko nato absorbirajo več ogljika. Na območjih, kjer so tla degradirana, ta proces ne more potekati – in ogljik se ne absorbira iz ozračja.

---

[12] Medvladni panel za podnebne spremembe (IPCC), *Global Warming of 1.5°C*, 2018, odobritvena seja, str. 3–72; Settele, J. in drugi, *Terrestrial and Inland Water Systems*, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change,* [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. in White, L. L. (ur.)]. Cambridge University Press, 2014, str. 271–359.; Seidl, R. in drugi, *Forest disturbances under climate change*, *Nature Climate Change, 7*, 2017, str. 395–402, 7 doi:10.1038/nclimate3303.

Slika 1 – Razmerje med dezertifikacijo, izgubo biotske raznovrstnosti in podnebnimi spremembami



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi World Resources Institute, *Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis*, 2005, str. 17.

5. Evropska agencija za okolje (EEA) je leta 2008 izvedla študijo[13] o dezertifikaciji v južni, srednji in vzhodni Evropi, ki je zajela 1,68 milijona km^2. Leta 2017 je bila izvedena študija za spremljanje[14] na podlagi enake metodologije. Te raziskave so pokazale, da se je velikost

---

[13] Študija je zajela Portugalsko, Španijo, južni del Francije, Italijo, Slovenijo, Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Črno goro, Srbijo, Albanijo, Grčijo, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Romunijo in Bolgarijo.

[14] Prăvălie, R., Patriche, C. in 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, Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution,* št. 158, 2017; str. 309–320.

ozemlja z visoko ali zelo visoko občutljivostjo na dezertifikacijo, povečala za 177 000 km^2, to je približno enako ozemlju Grčije in Slovaške skupaj – v manj kot desetletju (glej ***tabelo 1***).

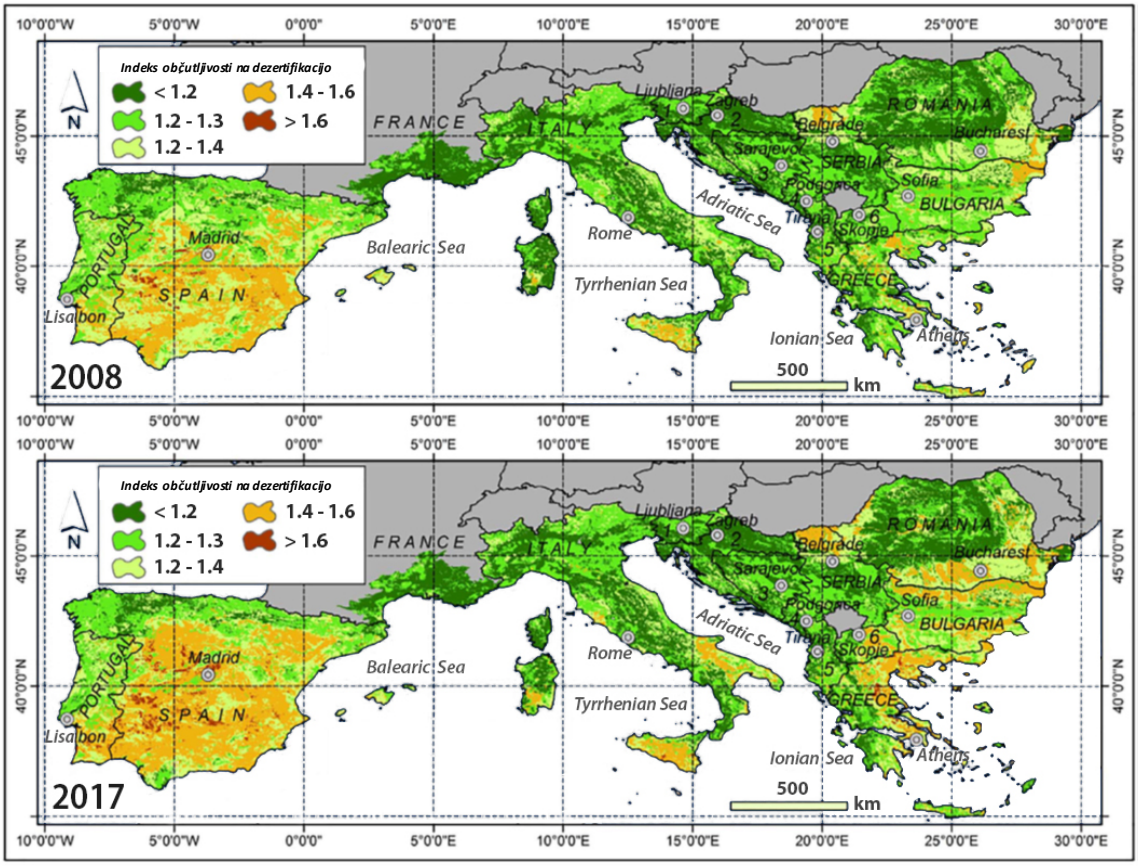
Tabela 1 – Občutljivost na dezertifikacijo v južni, srednji in vzhodni Evropi, leti 2008 in 2017

	2008		**2017**		**Razlika med letoma 2008 in 2017**	
	v tisočih km^2	**%**	**v tisočih km^2**	**%**	**v tisočih km^2**	**%**
Zelo visoka	10	1	28	2	+18	+1,1
Visoka	224	13	383	23	+159	+9,5
Srednja	419	25	381	23	–38	–2,2
Nizka	560	33	475	28	–85	–5,1
Zelo nizka	467	28	413	24	–54	–3,2
SKUPAJ	**1 680**	**100**	**1 680**	**100**	**–**	**–**

Vir: Evropsko računsko sodišče, na podlagi študije Prăvălie idr., 2017

6. Na ***sliki 2*** je na podlagi študije za spremljanje prikazano slabšanje razmer v južni Evropi in na Balkanu.

Slika 2 – Indeks občutljivosti na dezertifikacijo v EU[15] za leti 2008 in 2017



Vir: Prăvălie idr., 2017

7. Zlasti je prizadet Ciper, ki ni bil vključen v študijo: ugotovljeno je bilo, da je 99 % države občutljive na dezertifikacijo.[16] V ***Prilogi I*** so zemljevidi, ki prikazujejo dovzetnost za dezertifikacijo v petih obiskanih državah članicah (glej ***odstavek 26***).

---

[15] Pri oblikovanju obeh zemljevidov je bila uporabljena enaka metodologija, pri zemljevidu za leto 2017 pa se je upošteval še dodaten indeks kakovosti podnebja.

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

Scenariji podnebnih sprememb potrjujejo povečano občutljivost EU na dezertifikacijo

8. Napovedi o podnebnih spremembah v Evropi kažejo, da se tveganje dezertifikacije povečuje.[17] V južni Evropi nastajajo vroče polpuščave, kjer podnebje glede na ugotovitve študij prehaja iz zmernega v suho.[18] Ta pojav se že širi proti severu. Znanstveni dokazi kažejo, da so emisije, ki jih povzroči človek, bistveno povečale verjetnost sušnih let v sredozemski regiji.[19]

9. Zaradi podnebnih sprememb je vode v delih Evrope vse manj, študije pa so pokazale, da so suše vse pogostejše.[20] To povečuje občutljivost na dezertifikacijo. V modelih podnebnih sprememb, ki jih uporablja Komisija, je napovedano, da se bodo temperature v nekaterih regijah (npr. v Španiji) do konca stoletja zvišale za več kot 2 °C. V istem obdobju naj bi se glede na napovedi raven poletnih padavin v južni Evropi zmanjšala za najmanj 50 %.[21] Medvladni panel za podnebne spremembe je v svojem poročilu iz leta 2018[22] z veliko zanesljivostjo potrdil, da se bodo temperature, ki so na srednjih zemljepisnih širinah značilne

---

[17] Poročilo o peti oceni Medvladnega panela za podnebne spremembe, poročilo delovne skupine III, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*; Evropska agencija za okolje, *Climate Change Impacts and Vulnerability*, 2016; Evropsko računsko sodišče, Panoramski pregled: Ukrepanje EU na področju energetike in podnebnih sprememb, odstavek 117.

[18] Glej na primer Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N., Dosio, A., *Is Europe at risk of desertification due to climate change?*, *Geophysical Research Abstracts Vol. 20,* 2018, EGU2018–9557, 2018 Generalna skupščina European Geosciences Union (EGU).

[19] Medvladni panel za podnebne spremembe, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, odobritvena seja, str. 3–36; Gudmundsson, L. in Seneviratne, S. I., *Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe, Environmental Research Letters, 11(4)*, 2016, 044 005, doi:10.1088/1748-46 9326/11.4.044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., in Zhang, X., 2017, *Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources, Nature Climate Change, 7,* str. 813.

[20] Glej npr. publikacijo: Poljanšek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I., (ur.): *Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less*, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2017 in http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

[21] *Climate Impacts in Europe*. Projekt JRC PESETA II, 2014. Znanstvenaporočila in poročila o politikah Skupnega raziskovalnega središča. Podatki iz Dosio in Parulo 2011 ter Dosio in sodelavci 2012.

[22] Medvladni panel za podnebne spremembe, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, *Summary of Policy Makers*, str. 9.

za izjemno vroče dni, ob globalnem segrevanju za 1,5°C zvišale tudi za približno 3°C, ob globalnem segrevanju za 2°C pa za približno 4°C, število vročih dni pa naj bi se glede na napovedi v večini celinskih regij povečalo.

10. Modeli, ki jih uporablja Komisija, zagotavljajo tudi napovedi o tveganju dezertifikacije, ki bo predvidoma veliko predvsem v Španiji, južni Italiji, na Portugalskem in na območjih jugovzhodne Evrope, vključno z Bolgarijo, Grčijo, Ciprom in delto Donave v Romuniji (glej ***sliko 3***). Rezultati drugih študij kažejo, da se bo, ko se bo globalno segrevanje povečalo z 1,5°C na 2°C, v južni Evropi in Sredozemlju močno povečala suhost in zmanjšala razpoložljivost vode.[23]

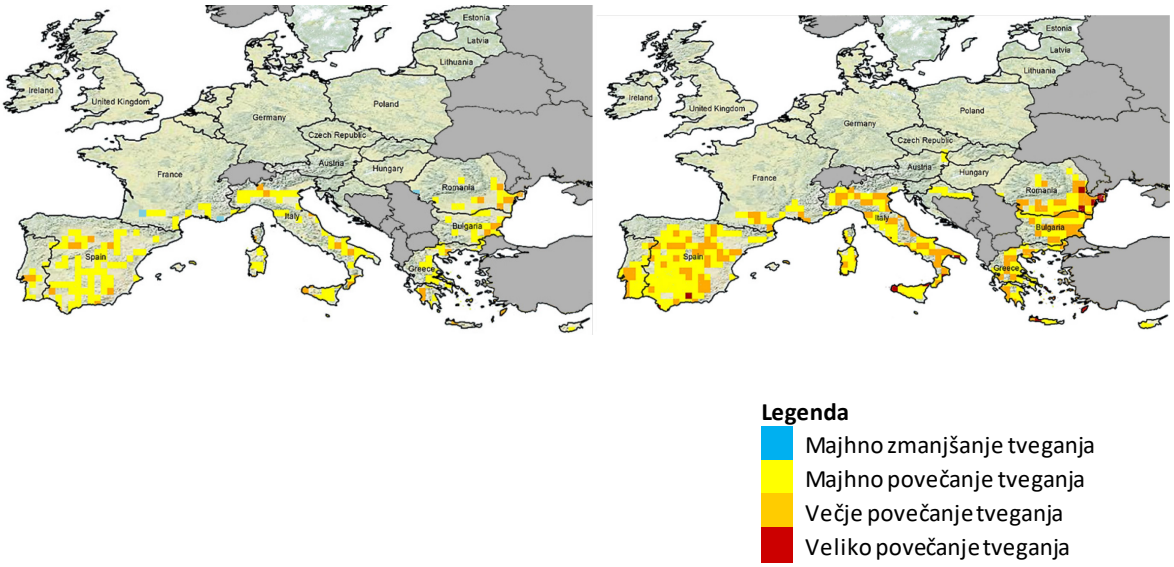
Slika 3 – Napovedana sprememba tveganja dezertifikacije in indeksa aridnosti v obdobju 2071–2100 v primerjavi z obdobjem 1981–2010

- Napovedana sprememba tveganja dezertifikacije[24] v skladu s scenarijem temperaturne spremembe za 2,4°C (RCP 4,5 – levo) in scenarijem temperaturne

[23] Medvladni panel za podnebne spremembe, *Global Warming of 1.5 °C*, 2018, odobritvena seja, str. 3–41 in str. 3-142; Schleussner, C.-F. in drugi, *Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5°C and 2°C*, *Earth System Dynamics, 7(2)*, 2016b, str. 327–351, doi:10.5194/esd-7-327-2016; Lehner, F. in drugi, *Projected drought risk in 1.5°C and 2°C warmer climates*, *Geophysical Research Letters, 44(14)*, 2017, str. 7419–7428, doi:10.1002/2017GL074117; Wartenburger, R. in drugi, *Changes in regional climate extremes as a function of global mean temperature: an interactive plotting framework*, *Geoscientific Model Development, 10*, 2017, str. 3609–3634, doi:10.5194/gmd-2017-33; Greve, P., Gudmundsson, L., in Seneviratne, S. I., *Regional scaling of annual mean precipitation and water availability with global temperature change*, *Earth System Dynamics, 9(1)*, 2018, str. 227–240, doi:10.5194/esd-9-227-2018; Samaniego, L. in drugi, *Anthropogenic warming exacerbates European soil moisture droughts*, *Nature Climate Change, 8(5)*, 2018, str. 421–426, doi:10.1038/s41558-018-0138-5.

[24] Na podlagi različnih kazalnikov, kot so indeks aridnosti FAO-UNEP, Köppnove in Geigerjeve podnebne klasifikacije ter Holdridgeovega sistema življenjskih con (*Holdridge Life Zones*).

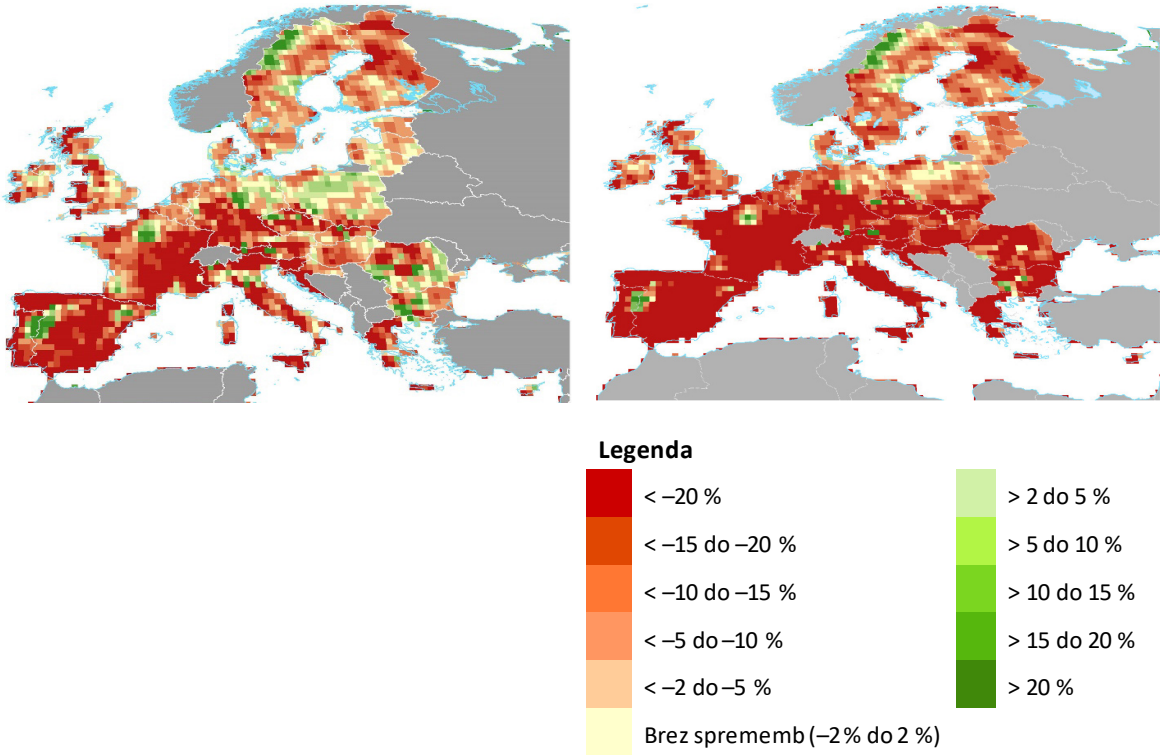
spremembe za 4,3°C (RCP 8,5 – desno) v obdobju 2071–2100 v primerjavi z obdobjem 1981–2010[25].



Vir: 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, 2018, Generalna skupščina European Geosciences Union

[25] Značilni poteki vsebnosti (ang. *Representative Concentration Pathway* – RCP) so krivulje koncentracij toplogrednih plinov, ki jih uporablja IPCC. Do obdobja 2081–2100 bi naj RCP 4,5 v primerjavi s povprečjem iz predindustrijskega obdobja 1850–1900 po napovedih povzročil dvig temperature zraka na površini v verjetnem razponu od 1,7 do 3,2°C (povprečno za 2,4°C). RCP 8,5 bi naj po napovedih povzročil dvig temperature v verjetnem razponu od 3,2 do 5,4°C (povprečno za 4,3°C).

– Napovedana sprememba indeksa aridnosti v skladu s scenarijem temperaturne spremembe za 2,4°C (RCP 4,5 – levo) in scenarijem temperaturne spremembe za 4,3°C (RCP 8,5 – desno) v obdobju 2071–2100 v primerjavi z obdobjem 1981–2010.



Vir: obdelava podatkov: Jian-Sheng Ye, Univerza Lanzhou, Kitajska, za pripravo Svetovnega atlasa dezertifikacije, 2018, DOI:10.2760/06292. Vir podatkov: Global Precipitation Climatology Centre and Climate Research Unit of the Univerze East Anglia

Vir: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (Eds.), Svetovni atlas dezertifikacije, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2018, str. 78

Okvir ZN za boj prozi dezertifikaciji

11. Konvencija Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji (UNCCD) je mednarodni sporazum, s katerim je bil vzpostavljen svetovni okvir za boj proti dezertifikaciji. Sprejeta je

bila leta 1994 po konferenci ZN o okolju in razvoju v Riu de Janeiru leta 1992.[26] Je pravno zavezujoč sporazum o vprašanjih v zvezi z zemljišči, ki obravnava degradacijo zemljišč in dezertifikacijo ter zagotavlja platformo za prilagajanje, blažitev in odpornost. Konvencija UNCCD ima 197 pogodbenic, vključno z EU[27] in njenimi 28 državami članicami. Cilj pogodbenic je sodelovati za dosego izboljšanja življenjskih pogojev prebivalcev sušnih območij, ohranjanja in obnavljanja produktivnosti zemljišč ter blaženja učinkov dezertifikacije in suše.

12. Pogodbenice konvencije UNCCD se lahko prostovoljno opredelijo kot „območje, ki ga je prizadela dezertifikacija". Te države morajo zasnovati in izvajati nacionalne akcijske programe za boj proti dezertifikaciji.

13. Združeni narodi so leta 2015 sprejeli Agendo za trajnostni razvoj do leta 2030[28], vključno z zavezo, da bodo dosegli vse cilje Združenih narodov za trajnostni razvoj. Med temi cilji je cilj št. 15, tj. zaščititi in obnoviti kopenske ekosisteme ter spodbujati njihovo trajnostno izkoriščanje, trajnostno gospodariti z gozdovi, boriti se proti dezertifikaciji, zaustaviti degradacijo tal in odpraviti njene posledice ter zaustaviti zmanjševanje biotske raznovrstnosti. Ta cilj vključuje specifičen cilj 15.3, tj. boriti se proti dezertifikaciji, obnoviti degradirana zemljišča in tla, vključno z zemljišči, ki so jih prizadeli dezertifikacija, suše in poplave, ter si prizadevati, da se do leta 2030 doseže nevtralnost na področju degradacije zemljišč.

14. Konvencija UNCCD je leta 2017 sprejela strateški okvir za obdobje 2018–2030, usmerjen v doseganje specifičnega cilja trajnostnega razvoja 15.3. EU je kot pogodbenica konvencije

---

[26] Konvencija UNCCD je ena od treh konvencij iz Ria de Janeira, med katerimi sta še konvencija Združenih narodov o biotski raznovrstnosti in okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja.

[27] V Sklepu Sveta z dne 9. marca 1998 je določeno, da bo Svet sprejel stališče Evropske skupnosti na konferenci UNCCD na predlog Komisije, in da Evropsko skupnost na konferenci UNCCD zastopa Komisija. Komisija je odgovorna za zagotovitev skladnosti pravnega okvira EU s konvencijo UNCCD in spremljanje tega, ali države članice pri izvajanju prava EU izpolnjujejo svoje obveznosti, ki so jim bile naložene, ko je EU postala pogodbenica konvencije UNCCD.

[28] Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030, ki so jo 25. septembra 2015 na posebnem vrhu Združenih narodov sprejeli voditelji držav in vlad.

UNCCD potrdila zavezanost uresničitvi nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030.

Boj proti dezertifikaciji v EU

15. EU nima namenske strategije ali posebnega pravnega okvira za dezertifikacijo. Vendar so nekateri dejavniki, povezani z dezertifikacijo, obravnavani v okviru različnih drugih strategij ali programov porabe, kot je opisano spodaj.

16. Komisija je septembra 2006 sprejela **tematsko strategijo za varstvo tal**[29], v kateri poudarja, da lahko procesi degradacije tal privedejo do dezertifikacije. Cilji strategije so bili zagotoviti trajnostno rabo tal, tako da se prepreči nadaljnja degradacija tal in ohranijo funkcije tal, degradirana tla pa obnovijo na raven funkcionalnosti, ki je skladna vsaj z njeno trenutno in predvideno uporabo. Struktura tematske strategije za varstvo tal iz leta 2006 ima štiri stebre: ozaveščanje, povezovanje z drugimi politikami, raziskave in zakonodaja – predlog **okvirne direktive o tleh**[30].

17. V skladu s predlogom okvirne direktive o tleh morajo države članice določiti območja, ki jih ogroža degradacija, opredeliti specifične cilje za varstvo tal in izvesti programe za doseganje teh ciljev. Namen predlagane direktive je bil tudi prispevati k ustavitvi dezertifikacije, ki je posledica degradacije in izgube biotske raznovrstnosti tal. Vendar že skoraj osem let v Svetu ni bila dosežena kvalificirana večina[31] za sprejetje te direktive. Komisija je aprila 2014 predlog umaknila.

18. Komisija je aprila 2013 sprejela **strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam**, s katero je želela države članice spodbuditi k sprejetju prilagoditvenih ukrepov. V strategiji je

---

[29] COM(2006)231 final.

[30] COM(2006) 232 final.

[31] Leta 2007 je manjšinski blok petih držav članic – Nemčija, Francija, Nizozemska, Avstrija in Združeno kraljestvo – v Svetu za okolje glasoval proti predlogu. Vse ostale države članice (22) so glasovale za sprejetje predloga. Glej http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm.

poudarjeno, da mora EU sprejeti ukrepe za prilagajanje neizogibnim vplivom podnebnih sprememb ter gospodarskim, okoljskim in družbenim stroškom, povezanim s temi vplivi.

19. EU je novembra 2013 sprejela **splošni okoljski akcijski program Unije**, da bi zagotovila, da bodo do leta 2020 v Uniji v veliki meri doseženi trajnostno gospodarjenje z zemljišči, ustrezno varstvo tal in sanacija kontaminiranih območij.

20. V **strategiji EU za gozdove** iz leta 2013 je poudarjeno, da gozdovi niso pomembni samo za razvoj podeželja, ampak tudi za okolje in boj proti podnebnim spremembam. Gozdovi imajo pomembno vlogo v boju proti degradaciji zemljišč in dezertifikaciji.

21. Za financiranje ukrepov za obravnavanje dezertifikacije se lahko uporabijo različni skladi EU:

- izvajanje skupne kmetijske politike (SKP), ki vključuje komponento razvoja podeželja[32], ozelenitveno komponento in komponento navzkrižne skladnosti[33], lahko pozitivno vpliva na kmetijska zemljišča. Vendar lahko intenzivne ali netrajnostne kmetijske prakse poškodujejo tla,

- cilj evropskih strukturnih in investicijskih skladov[34] je zmanjšati regionalna neravnovesja v EU. Kot tematski cilj vključujejo „prilagajanje podnebnim

---

[32] To ureja predvsem Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 347, 20.12.2013, str. 487) – sklad, ki podeželskim območjem v EU pomaga pri reševanju različnih gospodarskih, okoljskih in socialnih izzivov.

[33] To ureja predvsem Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike (UL L 347, 20.12.2013, str. 608).

Navzkrižna skladnost vključuje pravila za preprečevanje erozije tal, ohranjanje organske snovi v tleh in strukture tal, zagotavljanje minimalne ravni ohranjanja tal in preprečevanje slabšanja stanja habitatov ter zaščito in upravljanje vode. Ozelenitvena komponenta je povezana z več trajnostnimi kmetijskimi praksami, na primer ohranjanjem trajnega travinja in diverzifikacijo posevkov, ki pozitivno vplivajo na tla.

[34] Evropski strukturni in investicijski skladi so skupina petih ločenih skladov: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

spremembam in preprečevanje tveganja". Projekti za boj proti dezertifikaciji se lahko sofinancirajo – če države članice opredelijo ustrezno potrebo – na primer iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) ali Kohezijskega sklada,

- drugi instrumenti financiranja EU, ki se uporabljajo za obravnavanje dezertifikacije, so raziskovalna programa 7. okvirni program in Obzorje 2020[35], instrument za okolje LIFE[36] ali Solidarnostni sklad Evropske unije.[37]

22. Čeprav programi porabe EU zagotavljajo razpoložljivost sredstev za projekte, ki obravnavajo dezertifikacijo, podatki o znesku sredstev EU, predvidenih in uporabljenih za obravnavanje dezertifikacije, niso na voljo.

23. Svet je v EU ustanovil delovno skupino za dezertifikacijo.[38] Ta delovna skupina pripravi stališče EU za mednarodna pogajanja, povezana z dezertifikacijo in degradacijo zemljišč, in je edini redni forum za obravnavanje vprašanj, povezanih s konvencijo UNCCD in dezertifikacijo, na ravni EU.

24. GD ENV v sodelovanju s Svetom in drugimi službami Komisije usklajuje stališče EU za prireditve v okviru konvencije UNCCD, kot so konference pogodbenic, ki potekajo vsaki dve leti. Vloga Skupnega raziskovalnega središča (JRC) je ključna pri zagotavljanju osnovnih znanstvenih informacij in kandidatov za seznam strokovnjakov v okviru konvencije UNCCD. V boju proti dezertifikaciji v EU so lahko udeležene tudi druge službe Komisije, kot je prikazano na ***sliki 4***. Poleg tega Generalni direktorat Evropske komisije za evropsko statistiko (GD ESTAT) izdaja letno poročilo o napredku pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja v

---

[35] Raziskovalna in inovacijska programa EU za obdobje 2014–2020 (Obzorje 2020) in obdobje 2007–2013 (7. okvirni program).

[36] FR: *L`Instrument Financier pour l`Environment (finančni instrument za okolje).* Finančni instrument EU za podpiranje projektov ohranjanja okolja in narave ter podnebnih projektov po vsej EU.

[37] Vzpostavljen je bil za odzivanje na velike naravne nesreče in izražanje evropske solidarnosti evropskim regijam, ki so jih prizadele. Solidarnostni sklad Evropske unije se lahko uporablja le za obnovo zemljišč po naravnih nesrečah in ne za preprečevanje ali blažitev procesa, do katerega bi lahko prišlo v prihodnosti.

[38] Delovna skupina za mednarodne okoljske vidike – dezertifikacija.

okviru EU, vključno z oceno kazalnikov na področju degradacije zemljišč v okviru cilja trajnostnega razvoja št. 15 (glej ***odstavek 13***).

Slika 4 – Službe Komisije, ki obravnavajo dezertifikacijo v EU

Vir: Evropsko računsko sodišče

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

25. Zaradi vse večjega učinka dezertifikacije v Evropi je Sodišče pri reviziji preučilo, ali se tveganje dezertifikacije v EU obravnava uspešno in učinkovito. Sodišče je zlasti ocenilo, ali:

- so Komisija in države članice ustrezno uporabljale razpoložljive podatke,
- je EU sprejela ukrepe za usklajen boj proti dezertifikaciji,
- je bil vpliv projektov, povezanih z dezertifikacijo v EU, pozitiven,
- je bilo verjetno, da bo zaveza EU glede vzpostavitve nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030 dosežena.

26. Sodišče je revizijo izvedlo med septembrom 2017 in majem 2018, revizijske dokaze pa je zbralo iz naslednjih virov:

- pregledov dokumentacije in razgovorov z osebjem iz petih generalnih direktoratov Evropske komisije,[39]

- revizijskih obiskov v petih državah članicah, opredeljenih kot območja, ki jih je prizadela dezertifikacija: Španija, Italija, Ciper, Portugalska in Romunija, ki so bile izbrane zaradi svoje občutljivosti na dezertifikacijo ter da bi se zajele različne podnebne razmere, vegetacija, človekove dejavnosti in opredeljena tveganja. Sodišče je opravilo razgovore ter analiziralo strateške dokumente (vključno s programi za razvoj podeželja), postopke in podatke,

- obiskov vzorca 25 projektov, ki jih je pet navedenih držav članic opredelilo kot pomembne za dezertifikacijo in ki jih financira ali sofinancira EU. Ti projekti so vključevali naložbe v namakanje, gozdarske projekte, kolobarjenje ali obnovo suhih zidov ali nasipov za preprečevanje erozije tal. Namen obiskov projektov je bil oceniti, ali projekti trajnostno vplivajo na obravnavanje dezertifikacije, in ne izdati mnenje o njihovi zakonitosti ali pravilnosti. Sodišče je revidiralo tudi projekte, ki so vključevali raziskave tehnik za obravnavanje dezertifikacije (glej ***Prilogo III***),

- srečanj z različnimi deležniki, vključno s konvencijo UNCCD, EEA in akademskimi strokovnjaki, na katerih se je razpravljalo o strateških pristopih ali tehnikah za obravnavanje in spremljanje dezertifikacije in degradacije zemljišč v EU.

27. Obseg revizije ni vključeval zemljišč, ki so se izkoriščala zaradi razvoja mest in druge gradnje. Po podatkih EEA[40] je v obdobju med letoma 2006 in 2012 izkoriščanje zemljišč v 28 državah članicah EU pomenilo približno 850 km^2 na leto, kar je manj kot 0,1 % celotne

---

[39] GD za kmetijstvo in razvoj podeželja (AGRI), GD za podnebno politiko (CLIMA), GD za okolje (ENV), GD Skupno raziskovalno središče (JRC) ter GD za raziskave in inovacije (RTD).

[40] Evropska agencija za okolje, kazalniki izkoriščanja zemljišč, maj 2018.

površine EU. Sodišče pri obravnavanju revizijskih vprašanj iz ***odstavka 25*** ni ocenilo okvira za boj proti dezertifikaciji, vzpostavljenega v okviru konvencije UNCCD.

OPAŽANJA

Komisija in države članice zbirajo podatke, relevantne za dezertifikacijo in degradacijo zemljišč, vendar Komisija teh podatkov ne uporablja ustrezno

28. Sodišče je preučilo, kako Komisija uporablja razpoložljive podatke o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč. Komisija mora zbrati in analizirati podatke o dezertifikaciji in z njo povezanih tveganjih, da bi se lahko odločila, kakšen ukrep je potreben za obravnavanje dezertifikacije, in nato ukrepala. Ti podatki morajo biti zadostni, skladni, zanesljivi, poleg tega pa jih je treba redno posodabljati in pregledovati.

Komisija in države članice zbirajo podatke v zvezi z dezertifikacijo

29. Eden ključnih sistemov za spremljanje kazalnikov v zvezi z dezertifikacijo in degradacijo zemljišč v EU je evropski program za opazovanje Zemlje Copernicus, ki ga usklajuje in upravlja Komisija.[41] Ta sistem uporablja različne tehnologije, od satelitov v vesolju do merilnih sistemov na kopnem, v morju in zraku. Copernicus javno in prosto zagotavlja podatke z različnih področij: ozračje, morje, kopno, podnebje, izredne razmere in varnost. Ena od komponent programa Copernicus, tj. storitev za spremljanje kopnega, zagotavlja geografske informacije o pokrovnosti tal in povezanih spremenljivkah, na primer o vegetacijski odeji in vodnem ciklusu. Leta 2015 je bil izstreljen dodaten satelit. Eden od opredeljenih ciljev programa je spremljanje dezertifikacije[42], vendar jasne informacije v zvezi s tem še niso na voljo (glej tudi ***odstavek 39***).

---

[41] Izvaja se v sodelovanju z državami članicami, Evropsko vesoljsko agencijo, Evropsko organizacijo za uporabo meteoroloških satelitov, Evropskim centrom za srednjeročne vremenske napovedi, agencijami EU in inštitutom Mercator Océan.

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

30. Komisija redno zbira uporabne in relevantne informacije o različnih elementih, povezanih s stanjem tal v EU, vključno z informacijami o treh podkazalnikih konvencije UNCCD (glej ***odstavek 38***).

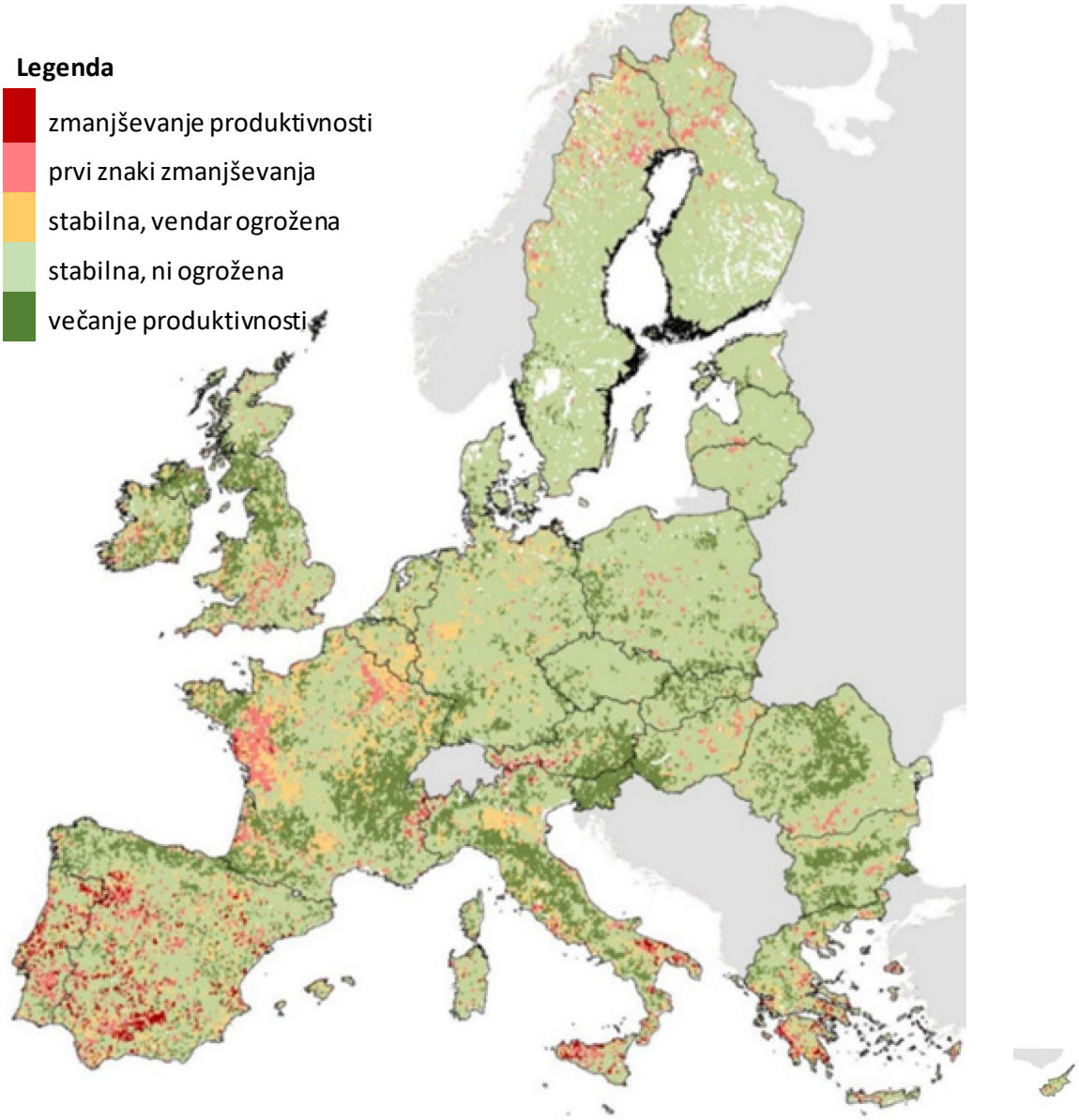
31. Skupno raziskovalno središče je v poročilu na podlagi podatkov programa Copernicus, pridobljenih s satelitskim opazovanjem med letoma 1982 in 2010[43], analiziralo **produktivnost zemljišč**. Na ***sliki 5***, ki temelji na najnovejših celovitih podatkih, ki jih je Komisija objavila o dinamiki produktivnosti zemljišč v EU[44], je prikazano, da je zmanjšanje produktivnosti zemljišč bolj verjetno v vročih in suhih sredozemskih državah.

---

[43] Cherlet, M., Ivits, E., Sommer, S., Tóth, G., Jones, A., Montanarella, L. in Belward, A.: *Land Productivity Dynamics in Europe, Towards a Valuation of Land Degradation in the EU*, Skupno raziskovalno središče, Inštitut za okolje in trajnost, Enota za upravljanje zemeljskih virov, 2013.

[44] V poročilu je ocenjeno, da na 85,1 % celotnega območja EU zmanjševanje produktivnosti zemljišč sedaj ne vpliva, na 5,6 % so bili ugotovljeni prvi znaki zmanjševanja produktivnosti zemljišč, na 1,5 % pa se produktivnost zemljišč zmanjšuje.

Slika 5 – Dinamika produktivnosti zemljišč v Evropi (1982–2010)



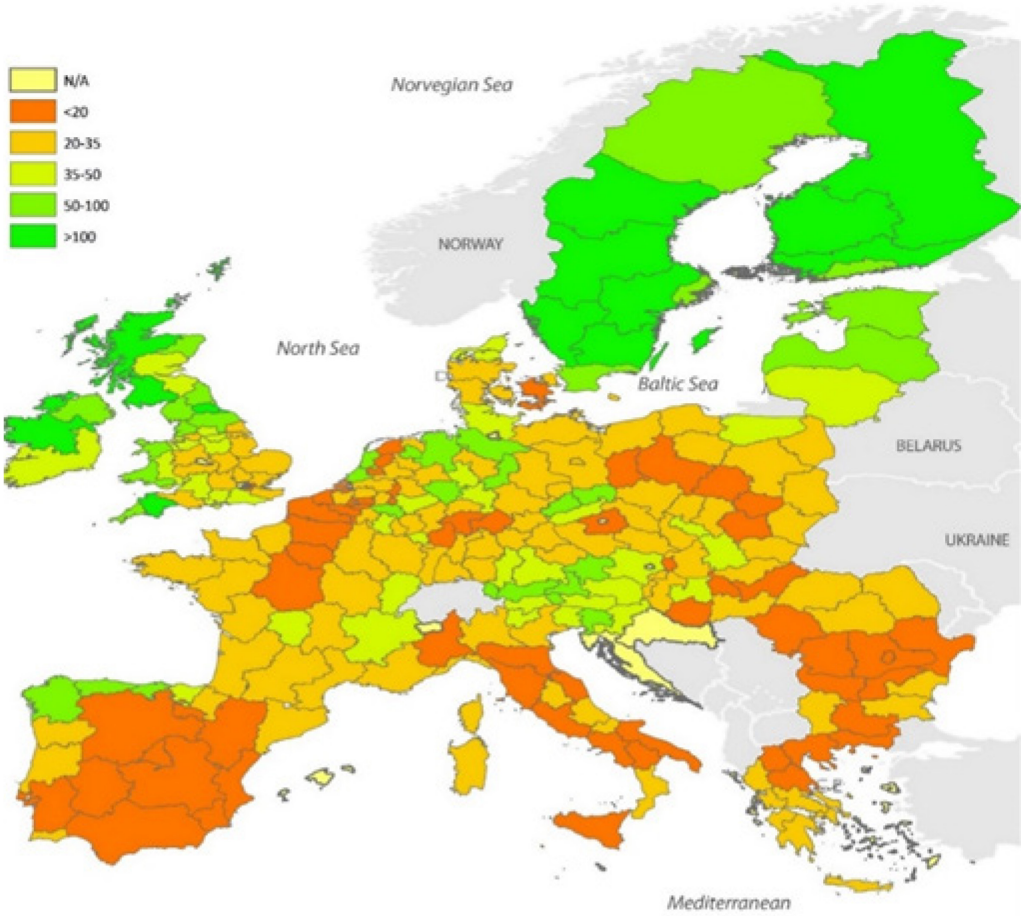
Vir: JRC, 2012

32. Komisija spremlja **vsebnost organskega ogljika v tleh** z uporabo večnamenske platforme statističnega raziskovanja rabe in pokrovnosti tal (LUCAS)[45], tj. standardizirana analiza lastnosti živice po vsej EU, ki jo vsaka tri leta izvede JRC. Po podatkih EEA se v povprečju v tleh v Evropi običajno nabira ogljik. Tla pod travinjem in gozdom so ponori ogljika, medtem

[45] Raziskava LUCAS za leto 2015 je zagotovila opažanja za več kot 270 000 točk v 28 državah članicah EU. Raziskava LUCAS za leto 2018 se je začela marca 2018 (zajema več kot 240 000 točk in približno 99 000 razlag posnetkov), njeni rezultati pa bodo objavljeni leta 2019.

ko so tla pod ornimi zemljišči manjši viri ogljika.[46] Na ***sliki 6*** je prikazano, da so območja v Grčiji, Španiji, Italiji, na Portugalskem in v Romuniji, ki jih ogroža dezertifikacija, povezana z nizko ravnjo organskega ogljika v tleh.

Slika 6 – LUCAS – Organski ogljik v tleh v EU – 2015 (v g/kg)



Vir: JRC, 2018

33. **Pokrovnost tal in spremembe pokrovnosti tal** v EU se redno spremljajo s programom za usklajevanje informacij o okolju (CORINE)[47], tj. komponenta programa Copernicus, ki jo upravlja EEA. Relevantni sklopi podatkov programa CORINE se od leta 2000 pripravljajo

---

[46] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment. Največji del emisij CO_2 iz tal je posledica konverzije (osuševanja) organskih tal.

[47] Program CORINE temelji na analizi satelitskih posnetkov in kartira 44 razredov rabe tal, ki so razdeljeni v štiri glavne kategorije: umetne površine, kmetijske površine, gozdovi in polnaravne površine, mokrišča in vodna telesa.

vsakih šest let, nazadnje leta 2012. Kmetijska zemljišča in gozdovi skupaj pokrivajo 85 % površine EU.[48]

34. Komisija redno zbira in obdeluje dodatne podatke o različnih dejavnikih v zvezi z dezertifikacijo v EU, npr. eroziji tal, sušah, vodi in gozdnih požarih, kot je opisano v ***Prilogi II***, vendar teh podatkov ne uporablja za oceno obsega dezertifikacije in degradacije zemljišč.

35. Svetovni atlas dezertifikacije so Združeni narodi[49] prvič objavili leta 1992 in ga nato posodobili leta 1997. Objavo atlasa je prevzela Komisija, ki je tretjo različico objavila leta 2018. Atlas vključuje karte dejavnikov, ki lahko povzročijo dezertifikacijo, na primer erozija tal, zasoljevanje tal, urbanizacija in migracija. Novi atlas vključuje karte in podatke o različnih medsebojnih vplivih med človekom in okoljem, relevantnih za degradacijo zemljišč, ne vključuje pa kart, ki bi se nanašale izrecno na dezertifikacijo. Komisija meni, da kartiranje dezertifikacije ni enostavno, saj je to zelo zapleten proces, ki ga glede na študije povzroča veliko različnih dejavnikov.[50]

36. Obiskane države članice so pripravile karte o tveganju dezertifikacije (glej ***Prilogo I***). Vendar se te karte niso redno posodabljale, poleg tega pa jih ni mogoče primerjati, ker so bili uporabljeni različni kazalniki in barvno kodiranje. Zato ne morejo zagotoviti celovitega pregleda dezertifikacije na ravni EU.

37. Države članice, ki jih je obiskalo Sodišče, so tudi spremljale dejavnike, povezane z dezertifikacijo in degradacijo zemljišč, kot so voda, suše in količina padavin. V zvezi z mehanizmi za zbiranje podatkov o tleh je Sodišče ugotovilo, da:

- imajo Španija, Italija in Romunija svoje sisteme, ki zagotavljajo natančnejše podatke o tleh, vendar se nekoliko prekrivajo z mehanizmi EU za zbiranje podatkov.

---

[48] Glej Poročilo o kazalnikih ozadja SKP za obdobje 2014–2020, posodobljeno leta 2017.

[49] Program Združenih narodov za okolje.

[50] Glej na primer Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., *Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science*, tretja izdaja, Taylor & Francis, 2017.

Nacionalni podatki o tleh niso bili popolni, se niso redno zbirali in tolmačili ter niso bili vedno zanesljivi,[51]

– se Ciper in Portugalska zanašata izključno na to, da to, da Komisija v okviru platforme LUCAS zbira podatke o tleh.

Ni dogovorjene metodologije za ocenjevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč v EU

38. Dezertifikacija in degradacija zemljišč sta zapletena pojava, na katera vpliva veliko medsebojno odvisnih dejavnikov, v zvezi z ocenjevanjem teh dejavnikov pa ni znanstvenega soglasja. Kljub temu se lahko za ugotavljanje slabšanja stanja zemljišča uporabijo približni kazalniki. Takih približnih kazalnikov je več, vendar konvencija UNCCD priporoča uporabo treh podkazalnikov za oceno degradacije zemljišč: produktivnost zemljišča, organski ogljik v tleh ter pokrovnost tal in sprememba pokrovnosti tal.[52]

39. Komisija in države članice niso sprejele skupne metodologije za zbiranje podatkov na podlagi razpoložljivih kazalnikov, da bi se zagotovilo skladno ocenjevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč po vsej EU. Zato je težko primerjati obseg dezertifikacije v različnih državah članicah EU.

40. Komisija v poročilu o spremljanju napredka pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja v okviru EU iz leta 2018 za degradacijo zemljišč uporablja dva kazalnika, ki sta delno usklajena s kazalniki konvencije UNCCD: umetna pokrovnost tal na prebivalca in ocenjena erozija tal zaradi vode (glej ***tabelo 2***). Obstaja še veliko drugih značilnosti degradacije zemljišč, ki jih ti kazalniki ne zajemajo, na primer organski ogljik v tleh, produktivnost zemljišča, zasoljevanje tal ali kontaminacija tal. Na ravni Komisije so na voljo dodatne informacije o drugih relevantnih kazalnikih (glej ***odstavka 30 in 34***), ki pa se ne uporabljajo pri oceni degradacije zemljišč v EU.

---

[51] Skupno raziskovalno središče je v svojem poročilu o stanju tal v Evropi iz leta 2012 ugotovilo, da kartiranje tal v državah članicah ne izpolnjuje sedanjih potreb in da razlike med različnimi nacionalnimi sklopi podatkov otežujejo čezmejne analize.

[52] Druga primera sta zasoljevanje in kontaminacija tal.

Tabela 2 – Primerjava kazalnikov Komisije in konvencije UNCCD za degradacijo zemljišč

Komisija	Konvencija UNCCD
Umetna pokrovnost tal na prebivalca	Pokrovnost tal in sprememba pokrovnosti tal
	Organski ogljik v tleh
Ocenjena vodna erozija tal	
	Produktivnost zemljišč

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij konvencije UNCCD in GD ESTAT

EU sprejema ukrepe za boj proti dezertifikaciji, vendar so ti slabo usklajeni

41. Sodišče je preučilo, ali EU sprejema ukrepe za usklajen boj proti dezertifikaciji. Za tako ukrepanje sta potrebna usklajena struktura upravljanja in dober dolgoročni načrt za zmanjšanje tveganja odločitev, ki prinašajo slabo stroškovno učinkovitost, ter preprečevanje razdrobljenih in neusklajenih ukrepov.

42. Okvir konvencije UNCCD in njegovo izvajanje v EU sta opisana v ***okviru 2***.

Okvir 2 – Okvir konvencije UNCCD v EU

V skladu s konvencijo UNCCD morajo vse pogodbenice, ki so se opredelile kot območja, ki jih je prizadela dezertifikacija, pripraviti nacionalne akcijske programe. EU se ni opredelila kot območje, ki ga je prizadela dezertifikacija, in na ravni EU ni bil sprejet akcijski program za boj proti dezertifikaciji. Na podlagi samoocene se je trinajst držav članic EU v skladu s konvencijo UNCCD opredelilo kot območje, ki ga je prizadela dezertifikacija: Bolgarija, Grčija, Španija, Hrvaška, Italija, Ciper, Latvija,

Madžarska, Malta, Portugalska, Romunija, Slovenija in Slovaška. Med njimi je sedem od osmih držav članic s sredozemsko obalo.

Nacionalni akcijski programi držav članic zajemajo veliko sektorjev, na primer kmetijstvo, gozdarstvo in gospodarjenje z vodo. Med drugim vključujejo naslednje ukrepe: spodbujanje raziskovalnih dejavnosti, načrte izrednih ukrepov v primeru suše, pogozdovanje, izgradnjo teras za preprečevanje plazov in boljše sisteme zgodnjega opozarjanja.

V zvezi s trinajstimi državami članicami, opredeljenimi kot območja, ki jih je prizadela dezertifikacija, in na podlagi javno dostopnih informacij:

– nacionalni akcijski programi petih držav članic so objavljeni na spletišču konvencije UNCCD.[53]. Od ostalih osmih držav članic sta po informacijah Sodišča nacionalni akcijski program pripravili dve.[54] Objavljeni nacionalni akcijski programi so zdaj stari več kot 10 let. Nacionalni akcijski program Portugalske, ki je bil posodobljen leta 2014, še ni objavljen;

– Ciper je leta 2008 pripravil nacionalni akcijski program, ki ga Svet ministrov nikoli ni uradno sprejel in ni bil predložen UNCCD.

Komisija na podlagi omejenih razpoložljivih informacij meni, da nacionalni akcijski programi držav članic za boj proti dezertifikaciji niso bili dovolj uspešni, saj niso bili v celoti vključeni v nacionalne postopke načrtovanja, za njihovo izvajanje pa ni bilo na voljo dovolj zmogljivosti ter tehničnih in finančnih sredstev.[55] Sodišče je pri svojem pregledu potrdilo to oceno.

Na ravni EU ni posebne zakonodaje na področju dezertifikacije in tal

43. Kot je navedeno v ***odstavku 16***, je **tematska strategija EU za varstvo tal** iz leta 2006 vključevala predlog **okvirne direktive o tleh**. Eden od ciljev predlagane direktive je bil prispevati k ustavitvi dezertifikacije, ki je posledica degradacije in izgube biotske raznovrstnosti tal. Svet zakonodajnega predloga ni podprl z večino in Komisija ga je leta 2014

---

[53] Grčija (NAP 2001), Španija (NAP 2008), Italija (NAP 2000), Portugalska (NAP 1999) in Romunija (NAP 2000).

[54] Bolgarija in Slovaška.

[55] April 2018, pri čemer ponovno poudarja ugotovitve o dezertifikaciji iz leta 2008 za Združene narode.

umaknila. Zato kljub temu, da druge ključne okoljske vire, kot sta zrak in voda, urejajo različne direktive in uredbe EU, ni podobne celovite zakonodaje EU o tleh.

44. Z nedavno študijo je bilo ugotovljeno, da je bil umik predloga okvirne direktive o tleh izgubljena priložnost za doseganje skupnega razumevanja in vizije o varstvu tal v EU.[56] Z isto študijo je bilo potrjeno, da medtem ko na ravni EU ni splošne zakonodaje o varstvu tal, nacionalna zakonodaja o varstvu tal – če obstaja – ni bila uspešna pri preprečevanju dezertifikacije in degradacije tal v EU.

Strategije, politike in programi porabe EU prispevajo k boju proti dezertifikaciji, vendar niso izrecno osredotočeni nanj

45. Na ravni EU ni posebne strategije, namenjene obravnavanju dezertifikacije in degradacije zemljišč. Dezertifikacija je omenjena v različnih strategijah, politikah in programih porabe EU, med katerimi sta za dezertifikacijo najpomembnejša SKP in strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam.

46. **SKP** bi sicer lahko bila pomembna pri obravnavanju dezertifikacije, vendar je Sodišče ugotovilo naslednje omejitve:

- Po navedbah EEA lahko **neposredna plačila** privedejo do povečanja intenzivnosti kmetijstva, kar bi povzročilo izgubo organske snovi v tleh, zmanjšanje zmožnosti tal za zadrževanje vode in spremembe rabe zemljišč.[57]

- Določbe **navzkrižne skladnosti** vključujejo tri dobre kmetijske in okoljske pogoje, namenjene preprečevanju degradacije tal, in sicer tiste o minimalni talni odeji, upravljanju zemljišč za omejevanje erozije in ohranjanju organskih snovi v tleh. Po navedbah EEA lahko navzkrižna skladnost prispeva k ohranjanju ravni organskih snovi

---

[56] Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K. in Albrecht, S.: *Implementing SDG target 15.3 on ‚Land Degradation Neutrality' – Development of an indicator based on land use changes and soil values*, Inštitut za ekologijo v Berlinu za nemško agencijo za okolje, 2018.

[57] Glej poročilo EEA št. 8/2016, *The direct and indirect impacts of EU policies on land*, str. 11 in 66.

v tleh in zaščiti tal pred erozijo.[58] Vendar je Evropsko računsko sodišče, ki sicer ni sprejelo zaključka specifično o učinku navzkrižne skladnosti na degradacijo tal, v Posebnem poročilu št. 26/2016 ugotovilo, da razpoložljive informacije Komisiji niso omogočile ustrezne ocene splošne uspešnosti navzkrižne skladnosti.[59] V drugem poročilu je navedeno, da njenih vplivov na okolje ni mogoče količinsko opredeliti.[60]

– **Ozelenitvena komponenta** nima v celoti razvite intervencijske logike z jasno opredeljenimi in ambicioznimi cilji. Njen proračun ni neposredno povezan z doseganjem okoljskih in podnebnih ciljev v okviru zadevne politike. Poleg tega obstaja pri pravilih ozelenitve več izjem, ki so odvisne od položaja kmetov in njihovega kmetijskega zemljišča.[61] Sodišče je v poročilu iz leta 2017 prišlo do zaključka, da ozelenitev, kakor se trenutno izvaja, verjetno ne bo zagotovila bistvenih okoljskih in podnebnih koristi.[62] Glede na statistične podatke, ki jih je Komisija objavila leta 2018[63], delež kmetijske površine v uporabi, za katero velja vsaj ena obveznost ozelenitve, v državah članicah, ki jih ogroža dezertifikacija, kot so Grčija, Hrvaška, Italija, Malta, Portugalska ali Romunija, znaša le približno 50 % ali manj.[64]

– Po navedbah Komisije **programi za razvoj podeželja** držav članic, ki jih je prizadela dezertifikacija, priznavajo dezertifikacijo ali degradacijo zemljišč kot tveganje. Sodišče

---

[58] Glej poročilo EEA št. 8/2016, *The direct and indirect impacts of EU policies on land*, str. 66.

[59] Glej Posebno poročilo št. 26/2016: Doseganje uspešnejše navzkrižne skladnosti in poenostavitve ostaja izziv.

[60] Švedski odbor za kmetijstvo, *Environmental Effects of Cross-Compliance*, 2011.

[61] Na primer mali kmetje, ekološki kmetje in kmetje z velikimi deleži travinja. Glej https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_sl.

[62] Glej Posebno poročilo št. 21/2017: Ozelenitev: shema dohodkovne podpore je kompleksnejša, a še ni okoljsko uspešna, odstavki 26 do 57.

[63] Poročilo Komisije *Green Direct Payments* iz leta 2018 na podlagi podatkov iz leta 2015.

[64] Delež zemljišč, za katera veljajo obveznosti ozelenitve, je morda celo manjši, saj bi kazalnik zajemal površino celotne kmetije, tudi če bi se te obveznosti uporabljale le za eno parcelo, ne glede na njeno velikost.

je preučilo pet nacionalnih in dva regionalna programa za razvoj podeželja[65]. Ugotovilo je, da:

- so vsi programi za razvoj podeželja vključevali ukrepe[66], ki lahko prispevajo k boju proti dezertifikaciji ali degradaciji zemljišč, kot so kmetijsko-okoljski in podnebni ukrepi, pomoč za območja z naravnimi omejitvami, gozdarski ukrepi ali naložbe v namakanje;

- je samo en program za razvoj podeželja vključeval poseben sveženj za boj proti dezertifikaciji, ki pa je bil slabo zasnovan (glej ***okvir 3***).

Okvir 3 – Primer neuspešnega ukrepa za obravnavanje dezertifikacije

Romunski program za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 vključuje kmetijsko-okoljski sveženj, usmerjen predvsem v obravnavanje vprašanj dezertifikacije v Romuniji. Sveženj je dostopen kmetom z izbranih območij, na katerih je tveganje dezertifikacije veliko. Znesek pomoči je 125 EUR na hektar. Da bi kmetje to pomoč prejeli, se morajo zavezati, da bodo gojili kmetijske rastline, odporne na sušo, izvajali kolobarjenje in minimalno obdelovali svoja zemljišča. Do pomoči so upravičeni le kmetje z manj kot 10 hektari ornih zemljišč.

Sveženj vsebuje številne elemente, ki bi lahko ugodno vplivali na tla, vendar je bil slabo zasnovan. Znesek razpoložljive pomoči za kmete z manj kot 10 hektari je premajhen, da bi finančno utemeljil izpolnjevanje strogih zahtev ukrepa. Zato nobeden od upravičencev ni zaprosil za pomoč v okviru svežnja za boj proti dezertifikaciji in nobena pomoč ni bila izplačana.

47. Varstvo tal je element predloga Komisije za naslednjo SKP[67], v kateri se predlagajo različni standardi v zvezi z varstvom in kakovostjo tal. V predlogu so

---

[65] Sodišče je preučilo nacionalne programe za razvoj podeželja vseh petih obiskanih držav članic ter regionalna programa za razvoj podeželja Andaluzije (Španija) in Sicilije (Italija).

[66] Ti ukrepi so bili na splošno zasnovani v okviru prioritete programov za razvoj podeželja: obnova, ohranjanje in izboljševanje ekosistemov, povezanih s kmetijstvom in gozdarstvom.

[67] COM(2018) 392 final z dne 1. junija 2018, Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike.

določeni tudi možni kazalniki rezultatov[68] in kazalniki učinka za varstvo tal za namene poročanja držav članic. Ti predlagani elementi nove SKP bi lahko zagotovili boljše spodbude za kmete, da bi ustrezno varovali tla v EU. Predlogi se še vedno obravnavajo. Za oceno, kako bi predlagane ureditve delovale v praksi, je zato še prezgodaj.

48. **Strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam** iz leta 2013 priznava pomembnost boja proti dezertifikaciji kot enega od ukrepov za prilagajanje podnebnim spremembam, ki ga je treba podpreti. Države članice se spodbujajo, naj pripravijo svoje nacionalne strategije. Na podlagi dokumentov, ki so na voljo Komisiji, je Sodišče ugotovilo, da je med trinajstimi državami članicami, ki so se opredelile kot območja, ki jih je prizadela dezertifikacija (glej ***okvir 2***), do novembra 2018:

- osem držav članic v svoje strategije za prilagajanje podnebnim spremembam vključilo posebne ukrepe proti dezertifikaciji, vključno s petimi obiskanimi državami članicami,[69]

- dve (Madžarska in Slovenija) v strategijah za prilagajanje podnebnim spremembam nista omenili dezertifikacije,

- tri (Bolgarija, Hrvaška in Latvija) še niso pripravile strategij za prilagajanje podnebnim spremembam.

49. Države članice te strategije izvajajo. Celovitih informacij na ravni EU o rezultatih njihovega izvajanja Komisija trenutno nima na voljo. Komisija je leta 2016 začela izvajati vrednotenje strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam, da bi preučila njeno izvajanje in smotrnost. Vrednotenje bo predvidoma končano konec leta 2018.

50. Za dezertifikacijo so relevantne tudi druge politike in programi porabe EU, vendar njihov učinek ni bil dokumentiran (kot je pojasnjeno v nadaljevanju).

---

[68] Predlagani kazalniki rezultatov vključujejo: shranjevanje ogljika v tleh in biomasi (R14), izboljšanje tal (R18) in trajnostno upravljanje hranil (R21).

[69] Nekatere države članice so dezertifikacijo vključile v svoje strategije za prilagajanje podnebnim spremembam tako, da so se sklicevale na svoje nacionalne akcijske programe.

51. **Regionalni skladi:** Iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada se lahko financirajo infrastrukturne naložbe za prilagajanje podnebnim spremembam. Naložbe v jezove in namakalne sisteme so najrelevantnejše za boj proti dezertifikaciji in degradaciji zemljišč. Njihovi vplivi na zemljišča so mešani (glej ***odstavka 62 in 63***). Po navedbah EEA imajo projekti ESRR lahko raznovrstne vplive na zemljišča; nekatere naložbe, na primer v cestni promet, lahko okrepijo trende širjenja mestnih območij in izkoriščanja zemljišč.[70] Poleg tega se solidarnostni sklad EU uporablja za sanacijo zemljišč po izrednih razmerah, ki povečujejo tveganje dezertifikacije, kot so suše in gozdni požari.

52. **Raziskave EU:** Iz okvirnih programov EU za raziskave je bilo financiranih več raziskovalnih projektov, ki neposredno ali posredno obravnavajo dezertifikacijo.[71] Cilji teh projektov so bili predvsem razumeti pojav dezertifikacije, razviti kazalnike za spremljanje dezertifikacije in zagotoviti podporo usklajenim ukrepom za ozaveščanje. Vendar države članice in Komisija niso uspešno izkoristile rezultatov raziskav za oceno obsega dezertifikacije, vzpostavitev uspešnega sistema spremljanja ali razvoj kakršne koli povezane strategije.

53. **Voda:** Okvirna direktiva o vodah obravnava pomanjkanje vode kot enega od vidikov integriranega gospodarjenja z vodo, njen splošni cilj pa je doseganje dobrega stanja evropskih voda do leta 2015. Komisija je maja 2018 predlagala osnutek uredbe o ponovni uporabi vode s poudarkom na ponovni uporabi očiščene odpadne vode za namakanje v kmetijstvu. Zagotoviti razpoložljivost zadostne količine vode dobre kakovosti je glavni izziv v boju proti dezertifikaciji.

54. **Gozdarstvo:** Strategija EU za gozdove iz leta 2013 ni pravno zavezujoča. Vseh pet obiskanih držav članic je imelo nacionalno zakonodajo na področju gozdarstva. Nacionalni gozdarski programi in nacionalne trajnostne gozdarske prakse pozitivno vplivajo na tla. EU v okviru politike razvoja podeželja podpira nekatere gozdarske ukrepe, ki lahko prav tako pozitivno vplivajo na dezertifikacijo.

---

[70] Glej poročilo EEA št. 8/2016, *The direct and indirect impacts of EU policies on land*.

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

55. Različne službe Komisije (glej ***odstavek 24***) priložnostno sodelujejo v zvezi z vprašanji dezertifikacije. Komisija je leta 2015 ustanovila strokovno skupino za varstvo tal, da bi v sodelovanju z državami članicami preučila, kako bi se vprašanja v zvezi s kakovostjo tal lahko obravnavala na podlagi ciljno usmerjenega pristopa, ki temelji na tveganju, v zavezujočem pravnem okviru.[72]

56. Na ravni EU in nacionalni ravni se torej izvajajo različne strategije, akcijski načrti in programi porabe, ki so pomembni za boj proti dezertifikaciji, vendar se nanj ne osredotočajo.

Projekti v zvezi z dezertifikacijo, ki jih financira EU, imajo lahko pozitiven vpliv, vendar relevantne informacije o smotrnosti v zvezi z dezertifikacijo niso na voljo

57. Sodišče je ocenilo, ali je bil vpliv projektov, povezanih z dezertifikacijo v EU, pozitiven. Da bi projekti pozitivno vplivali na obravnavanje tega pojava, morajo obravnavati relevantne potrebe ter biti okoljsko trajni in finančno vzdržni. Informacije o smotrnosti v zvezi z uspešnostjo in učinkovitostjo porabe so koristne pri ocenjevanju, kaj je bilo doseženo s proračunskimi sredstvi EU.

58. Študije so pokazale, da je obnova degradiranih zemljišč na splošno dražja od preprečevanja dezertifikacije in degradacije zemljišč.[73] Pri izvajanju projektov, povezanih z dezertifikacijo, je pomembna tudi pravočasnost, saj so zapozneli ukrepi lahko dražji ali ne morejo preprečiti nepopravljivih negativnih posledic za zemljišča.

59. Celoviti podatki o načrtovanih ali dejanskih odhodkih za projekte, povezane z dezertifikacijo, na regionalni ali nacionalni ravni ali ravni EU niso na voljo. Ni podatkov o tem, koliko takih projektov se izvaja v EU. Sodišče je na podlagi seznamov, ki jih je predložilo pet

---

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

[73] Nkonya, E., Mirzabaev, A., in von Braun, J.: *Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview, Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development*, 2016, str. 24–26; medvladna znanstveno-politična platforma o biotski raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah, *Thematic assessment of land degradation and restoration*, marec 2018.

obiskanih držav članic, pripravilo ilustrativni vzorec 25 projektov (glej ***odstavek 26***), ki so jih države članice opredelile kot povezane z dezertifikacijo.[74]

Projekti EU lahko pozitivno vplivajo na boj proti dezertifikaciji

60. Sodišče je v svojem vzorcu dva posebej uspešna projekta opredelilo kot primera dobre prakse. V okviru teh projektov so se prej neproduktivna tla obogatila in zavarovala pred degradacijo zemljišč. Poleg obravnavanja dezertifikacije, zmanjšanja erozije in izboljšanja stanja zemljišč sta ta projekta tudi zagotovila gospodarske koristi upravičencem ali prispevala k biotski raznovrstnosti (glej ***okvir 4***).

Okvir 4 – Dobre prakse – projekti, povezani z dezertifikacijo

Cilj projekta na Siciliji v Italiji, ki se je sofinanciral iz ESRR, je bil preprečiti dezertifikacijo s stabilizacijo pobočij, obogatitvijo tal in zagotavljanjem boljšega osuševanja. Prispeval je tudi k rasti vegetacije, prilagojene lokalnim podnebnim razmeram. V okviru projekta se je zmanjšala površinska erozija, povečala biotska raznovrstnost in izboljšalo stanje zemljišč.

Izboljšanje stanja tal v Italiji (Sicilija)

Vir: Evropsko računsko sodišče

Projekt na Portugalskem, ki se je sofinanciral iz EKSRP, je na prej neproduktivnih tleh zagotovil ekonomske koristi. Na območju s peščenimi tlemi je bil zasajen borov gozd. Tla so bila obogatena z organsko snovjo, pri tem pa so se uporabile metode za namakanje in nadzor vegetacije, ki niso

[74] Obiskane države članice so imele težave pri pripravi seznama projektov, povezanih z dezertifikacijo, za revizijo Sodišča, ker ni bilo posebne politike, ki bi jih povezovala. Projekti na splošno niso bili opredeljeni kot povezani z dezertifikacijo, saj so jo obravnavali precej posredno.

vključevale oranja. Projekt je izboljšal produktivnost zemljišča in hkrati zavaroval tla pred vetrno erozijo.

Pogozdovanje na Portugalskem

Vir: Evropsko računsko sodišče

Obstajajo pa pomisleki glede dolgoročne trajnostnosti projektov

61. Naložbe v namakanje so bile najpogostejša vrsta projektov v vzorcu, ki ga je izbralo Sodišče (deset od 25, od tega jih je bilo devet sofinanciranih iz EKSRP). Študije so pokazale, da so lahko vplivi takih projektov na dezertifikacijo in degradacijo zemljišč mešani.[75]

62. Na eni strani se lahko z namakanjem poveča dobičkonosnost zemljišča – povečajo se lahko donos pridelkov, zlasti kratkoročno, območje, na voljo za kmetovanje, in tudi odpornost na sušo. Sodišče je pri projektih v vzorcu ugotovilo vse te pozitivne vplive.

63. Na drugi strani lahko namakanje privede do problemov s trajnostnostjo – izčrpani vodni viri, onesnažena podzemna voda, povečanje erozije tal ali tveganja zasoljevanja[76] in manjša rodovitnost tal. Z namenom obravnavanja teh problemov je v uredbah o EKSRP določeno, da

---

[75] Podimata, M. V. in Yannopoulos, P. C.: *Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems*, *Agriculture and Agricultural Science Procedia 4*, 2015, str. 271–281; Muñoz, P., Antón, A., Nuñez, M., Paranjpe, A., Ariño, J., Castells, X., Montero, J.I. in Rieradevall, J.: *International Symposium on High Technology for Greenhouse System Management, ISHS Acta Horticulturae 801,* Greensys, 2007; Kattakulov, F., Špoljar, M. in Razakov, R.: *Advantages and disadvantages of irrigation: focus on semi-arid regions*. *The Holistic Approach to Environment*, 2017, str. 29–38.

[76] Po ocenah EEA 25 % namakanih kmetijskih zemljišč v sredozemski regiji ogroža zasoljevanje (Poročilo o stanju okolja za leto 2015).

morajo projekti namakanja za upravičenost do sofinanciranja izpolnjevati posebne pogoje o okoljski trajnosti.[77] V ***okviru 5*** so opisani problemi glede dolgoročne trajnostnosti, ki jih je Sodišče ugotovilo v zvezi z obiskanima projektoma namakanja.

Okvir 5 – Pomisleki glede trajnostnosti projektov namakanja, ki obravnavajo dezertifikacijo

Na **Siciliji v Italiji** je Sodišče obiskalo projekt namakanja, ki se je v programskem obdobju 2007–2013 sofinanciral iz EKSRP. Pri tem projektu se ni merila poraba vode. Stroški za vodo so se izračunali glede na število namakanih hektarov, in ne glede na dejansko porabo. Ta praksa ne spodbuja učinkovite uporabe vodnih virov. Ta problem se obravnava v sedanjem programskem obdobju (2014–2020), v katerem je treba pri vseh novih naložbah v namakanje namestiti sisteme za merjenje porabe vode.

Na **Portugalskem** je projekt namakanja, ki se je v programskem obdobju 2014–2020 sofinanciral iz EKSRP, zajemal območje, na katerem se je pretežno prideloval riž – pridelek, ki potrebuje veliko vode. Zaradi ravni slanosti lokalne prsti so pristojni organi menili, da je riž edina primerna kmetijska rastlina. Toda projekt se je izvajal na območju, kjer primanjkuje vode, zato ni bilo mogoče zagotoviti, da se bo z namakalno infrastrukturo zagotovilo dovolj vode za trajnostno podporo pridelave riža. Organi niso izvedli analize stroškov in koristi nadomestnih možnosti, kot je razsoljevanje ali uporaba bolj oddaljenega obstoječega namakalnega sistema.

64. Gozdarski projekti (vsi iz vzorca Sodišča so sofinancirani iz EKSRP) pozitivno vplivajo na preprečevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč – pokritost z gozdovi varuje tla pred erozijo in poveča se zmogljivost absorpcije ogljika. Z obnovo gozdne krajine se lahko ohranja biotska raznolikost in zmanjša degradacija zemljišč. K obravnavi degradacije zemljišč pripomorejo tudi pobude gozdnega kmetijstva, in sicer s prizadevanji na ravni skupnosti na bolj obrobnih območjih.[78] Sodišče meni, da je eden od štirih gozdarskih projektov iz vzorca primer dobre prakse (glej ***okvir 4***). Vendar so gozdarski projekti manj uspešni, če je vegetacijska odeja manj prilagojena lokalnim podnebnim razmeram (glej ***okvir 6***).

---

[77] Glej člen 46 Uredbe (EU) št. 1305/2013. Okoljska analiza mora na primer pokazati, da naložbe ne bodo negativno vplivale na okolje.

[78] Medvladni panel za podnebne spremembe, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, odobritvena seja, tabela 5.2, str. 5–64 in str. 5–68.

Okvir 6 – Pomisleki glede trajnostnosti v zvezi z gozdarskim projektom, ki obravnava dezertifikacijo

Sodišče je pri projektu pogozdovanja na Cipru, ki se je sofinanciral iz EKSRP, ugotovilo, da približno 20 % zasajenih dreves ni preživelo niti pet let po koncu projekta, ker nekatere vrste niso bile dobro prilagojene podnebnim razmeram.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Omejena uporaba in področje uporabe analize stroškov in koristi

65. Analize stroškov in koristi ter ocene okoljske trajnostnosti so ključne za projekte, povezane z dezertifikacijo. Najpogostejši vir sofinanciranja EU za projekte iz vzorca, ki ga je izbralo Sodišče, je bil EKSRP (17 od 25 projektov). Uredba o EKSRP ne vključuje določbe o obveznosti izvedbe analize stroškov in koristi. Nekatere države članice, vključno s Ciprom in Romunijo, so to obveznost uvedle za specifične projekte namakanja. Analiza stroškov in koristi je bila izvedena za šest od devetih projektov namakanja iz vzorca, sofinanciranih iz EKSRP. V teh primerih je bil namen analize dokazati, da projekt v primerjavi s scenarijem neukrepanja prinaša finančne koristi. Pri analizi pa se niso upoštevali stroški ukrepov za odpravo potencialno negativnega vpliva na okolje (čeprav je bilo treba predložiti različna dovoljenja okoljskih organov) kot del naložbenih stroškov projekta.

Organi držav članic niso ocenili smotrnosti projektov v zvezi z dezertifikacijo in degradacijo zemljišč

66. Državam članicam ni treba zbirati podatkov o vplivu projektov EU na dezertifikacijo in degradacijo zemljišč.[79] Noben od organov držav članic, ki jih je Sodišče obiskalo, ni ocenil uspešnosti teh projektov pri obravnavanju dezertifikacije.

Komisija ni ocenila napredka, doseženega pri uresničevanju zaveze nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030

67. Sodišče je preučilo, ali je verjetno, da bo zaveza EU glede vzpostavitve nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030 izpolnjena. Da bi se ta cilj dosegel na ravni EU, je treba zagotoviti redno ocenjevanje degradacije zemljišč, sodelovanje in usklajevanje preko nacionalnih meja in izvajanje zadevnih ukrepov ter relevantne smernice za države članice v zvezi s tem, kako doseči nevtralnost na področju degradacije zemljišč. Te smernice morajo vključevati razširjanje dobrih praks ter tehnike za ocenjevanje vpliva naložb v namakanje na zemljišča in ocenjevanje izgube biotske raznovrstnosti.

68. EU in države članice so potrdile zavezo Združenih narodov o doseganju nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030 (glej ***odstavka 13 in 14***). GD ESTAT vsako leto objavi poročilo o napredku pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja v okviru EU, vključno s kazalniki, ki zajemajo dva vidika degradacije zemljišč: umetna pokrovnost tal in erozija tal zaradi vode (glej ***odstavek 40*** in ***tabelo 2***). GD ESTAT v imenu Komisije samo analizira spremembe teh kazalnikov in ne oblikuje sklepa o stanju nevtralnosti na področju degradacije zemljišč v EU.[80]

---

[79] Obstoječi okviri za ocenjevanje, zlasti za EKSRP, nimajo posebnih kazalnikov spremljanja za dezertifikacijo ali degradacijo zemljišč, imajo pa kazalnike ozadja, ki so delno povezani z degradacijo zemljišč: pokrovnost tal, organska snov v tleh na ornih zemljiščih in erozija tal zaradi vode.

[80] GD ESTAT je v svojem poročilu o spremljanju ciljev trajnostnega razvoja v EU za leto 2018 potrdil, da je se pri analizi cilja 15.3 osredotočil le na dva vidika – umetno pokrovnost tal in erozijo tal. Ker sklop kazalnikov ne vključuje drugih procesov degradacije, kot so kontaminacija, izguba biotske raznovrstnosti tal, vetrna erozija, zmanjšanje vsebnosti organskih snovi v tleh, zbijanje tal, zasoljevanje in dezertifikacija, so rezultati analize omejeni.

69. Degradacija zemljišč ima čezmejni vpliv – prst ni statična in gibala degradacije so pogosto globalna. Degradacija zemljišč se pogosto obravnava kot lokalen pojav, vendar se delci prsti gibajo. Študije so pokazale, da so procesi vodne in vetrne erozije, prašni viharji[81] ali človekove dejavnosti, kot je onesnaževanje s pesticidi, pomembni z vidika čezmejnega vpliva degradacije tal ter da imajo gospodarske, socialne in okoljske posledice[82], na primer podnebne spremembe, zdravstvene težave in pomanjkanje hrane. Kljub čezmejnosti problema države članice in Komisija ne usklajujejo prizadevanj za uresničitev cilja EU v zvezi z doseganjem nevtralnosti na področju degradacije zemljišč.

70. Komisija ni ocenila napredka pri izpolnjevanju zaveze o dosegi nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030. To so potrdile tudi študije, na primer študija, ki je bila izvedena v imenu nemške agencije za okolje, v kateri je navedeno, da so razprave o izvajanju ciljev trajnostnega razvoja na splošno in posebej o nevtralnosti na področju degradacije zemljišč še vedno v zgodnji fazi ter da je EU imela pomembno vlogo pri opredelitvi ciljev trajnostnega razvoja, vendar je izvajanje teh ciljev v EU počasno.[83] EU še nima jasne skupne vizije o tem, kako naj bi do leta 2030 dosegla nevtralnost na področju degradacije zemljišč.

71. V okviru konvencije UNCCD je bil uveden prostovoljni program za podporo državam pri izpolnjevanju zavez glede nevtralnosti na področju degradacije zemljišč, na primer pri opredelitvi nacionalnih izhodiščnih vrednosti, specifičnih ciljev ali povezanih ukrepov. Septembra 2018 je bilo v program vključenih 119 držav. Edina sodelujoča država članica EU je Italija. Komisija državam članicam ne zagotavlja smernic o praktičnih vidikih doseganja nevtralnosti na področju degradacije zemljišč.

---

[81] Leta 2016 je na primer ciprska vlada objavila 21 opozoril zaradi prahu.

[82] Glej npr. Hagemann, N., SOILS4EU: *Transboundary effects of soil degradation in the EU*, Središče za okoljske raziskave v Helmholtzu, 2018 in http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

[83] Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K. in Albrecht, S.: *Implementing SDG target 15.3 on „Land Degradation Neutrality" – Development of an indicator based on land use changes and soil values*, Inštitut za ekologijo v Berlinu v imenu nemške agencije za okolje, 2018, str. 12 in 38.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

72. Dezertifikacija je oblika degradacije tal na sušnih območjih. Je vse večja grožnja v EU, ki pomembno vpliva na zemljišča. Glede na scenarije prihodnjih podnebnih sprememb se bo občutljivost na dezertifikacijo v EU v tem stoletju povečevala, in sicer se bodo v južnih delih Evrope zvišale temperature, okrepile suše, količina padavin pa se bo zmanjšala. Vplivi bodo še posebej izraziti na jugu Portugalske, v velikem delu Španije, na jugu Italije, na jugovzhodu Grčije, Cipru ter na obalah Bolgarije in Romunije (glej ***odstavke 1 do 24***).

73. Sodišče je ugotovilo, da se tveganje dezertifikacije v EU ne obravnava uspešno in učinkovito. Čeprav sta dezertifikacija in degradacija zemljišč grožnji, ki sta v EU že prisotni in vse večji, Komisija nima jasne predstave o teh izzivih, ukrepi za boj proti dezertifikaciji pa niso usklajeni.

74. Sodišče je ugotovilo, da ni dogovorjene metodologije za ocenjevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč v EU. Čeprav Komisija in države članice zbirajo podatke o različnih dejavnikih, ki vplivajo na dezertifikacijo in degradacijo zemljišč, jih Komisija ne analizira, da bi pripravila dokončno oceno o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč v EU (glej ***odstavke 28 do 40***).

Priporočilo 1 – Razumevanje degradacije zemljišč in dezertifikacije v EU

Komisija naj v sodelovanju z državami članicami:

(a) oblikuje metodologijo in ustrezne kazalnike – najprej tri kazalnike v skladu s konvencijo UNCCD – za oceno obsega dezertifikacije in degradacije zemljišč v EU;

Ciljni rok za uresničitev: 31. december 2020.

(b) na podlagi dogovorjene metodologije primerja in analizira relevantne podatke o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč, večina katerih se že zbira, ter jih redno javno objavlja na jasen, uporabniku prijazen način, po možnosti v obliki interaktivnih zemljevidov za uporabo v EU.

Ciljni rok za uresničitev: 31. december 2021.

75. Ukrepi EU za boj proti dezertifikaciji niso usklajeni. EU nima zakonodaje, ki bi specifično urejala dezertifikacijo. Čeprav druge ključne okoljske vire, kot je zrak ali voda, urejajo različne direktive in uredbe EU, ni podobne celovite zakonodaje EU o tleh.

76. Na ravni EU se ne izvaja strategija o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč. Izvajajo se različne strategije, akcijski načrti in programi porabe, kot je skupna kmetijska politika ali strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, ki so relevantni za boj proti dezertifikaciji, vendar se nanj ne osredotočajo. Obravnavanje dezertifikacije in degradacije zemljišč v praksi ni dobro usklajeno (glej ***odstavke 41 do 56***).

Priporočilo 2 – Ocena potrebe po okrepitvi pravnega okvira EU za tla

Komisija naj oceni ustreznost obstoječega pravnega okvira za trajnostno rabo tal po vsej EU, vključno z obravnavanjem dezertifikacije in degradacije tal.

Ciljni rok za uresničitev: 30. junij 2021.

77. Sodišče je ugotovilo, da lahko projekti EU pozitivno vplivajo na boj proti dezertifikaciji. Projekti v zvezi z dezertifikacijo zajemajo različna področja EU – predvsem razvoj podeželja, vendar tudi okolje in podnebje, raziskave in regionalno politiko. Obstajajo pa nekateri pomisleki glede dolgoročne trajnostnosti projektov. Države članice so analize stroškov in koristi uporabljale le deloma in niso ocenile vpliva z dezertifikacijo povezanih projektov, ki jih financira EU, saj ti projekti niso bili primarno osredotočeni na dezertifikacijo (glej ***odstavke 57 do 66***).

78. Komisija ni ocenila napredka pri izpolnjevanju zaveze o prizadevanjih za dosego nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030. Ocena degradacije zemljišč na ravni EU ni bila izvedena. Državam članicam ni zagotovila praktičnih smernic o doseganju nevtralnosti na področju degradacije zemljišč. EU še nima jasne skupne vizije o tem, kako naj bi do leta 2030 dosegla nevtralnost na področju degradacije zemljišč (glej ***odstavke 67 do 71***).

Priporočilo 3 – Doseganje nevtralnosti na področju degradacije zemljišč v EU do leta 2030

Komisija naj:

(a) dodatno podrobno določi, kako bo EU do leta 2030 dosegla zavezo glede nevtralnosti na področju degradacije zemljišč, in redno poroča o napredku;

Ciljni rok za uresničitev: 31. december 2020.

(b) zagotovi državam članicam smernice o praktičnih vidikih ohranjanja tal in doseganja nevtralnosti na področju degradacije zemljišč v EU, vključno z razširjanjem dobrih praks;

Ciljni rok za uresničitev: 31. december 2020.

(c) državam članicam, če za to zaprosijo, zagotovi tehnično podporo pri oblikovanju nacionalnih akcijskih načrtov za doseganje nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030, vključno z opredelitvijo ciljno usmerjenih ukrepov in jasnih mejnikov, ter načrta za vmesno poročanje v državah članicah.

Ciljni rok za uresničitev: 31. december 2022.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Nikolaos A. Milionis, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgu na zasedanju 14. novembra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

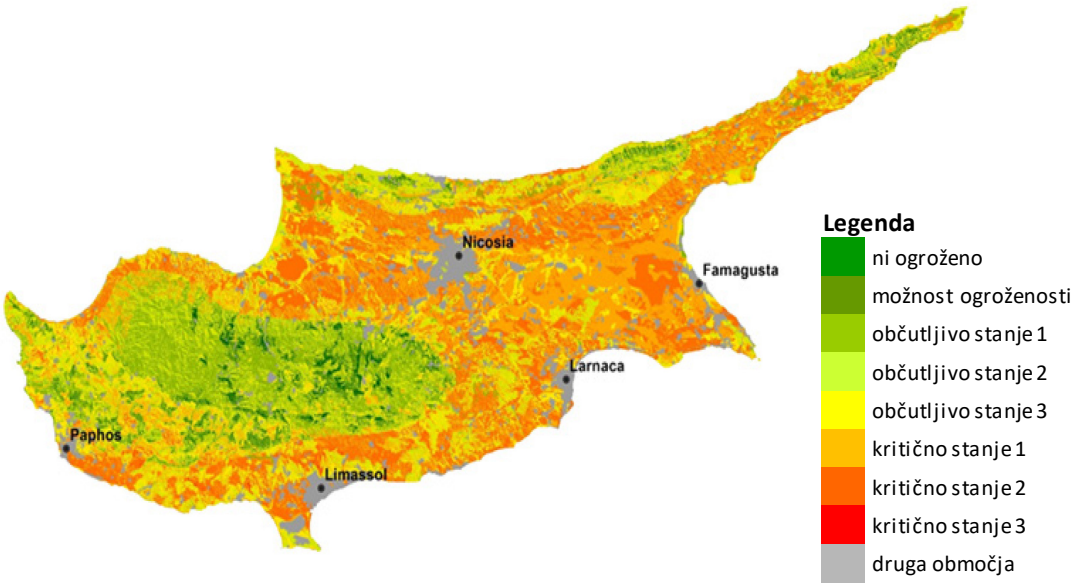
PRILOGA I

Kartiranje območij, ki jih ogroža dezertifikacija, v izbranih državah članicah

Obiskane države članice so pripravile karte o tveganju dezertifikacije. Vendar se te karte niso redno posodabljale, poleg tega pa jih ni mogoče primerjati med seboj, ker so bili uporabljeni različni kazalniki in barvno kodiranje. Zato ne morejo zagotoviti celovitega pregleda dezertifikacije na ravni EU.

Ciper

Občutljivost na dezertifikacijo na Cipru je bila ocenjena na podlagi opredelitve okoljsko občutljivih območij v okviru projekta MEDALUS.[84] V oceni je bilo ugotovljeno, da se bo zaradi pričakovanega zmanjšanja količine padavin, zvišanja temperature zraka in indeksa aridnosti povečala občutljivost na dezertifikacijo na celotnem otoku Ciper.

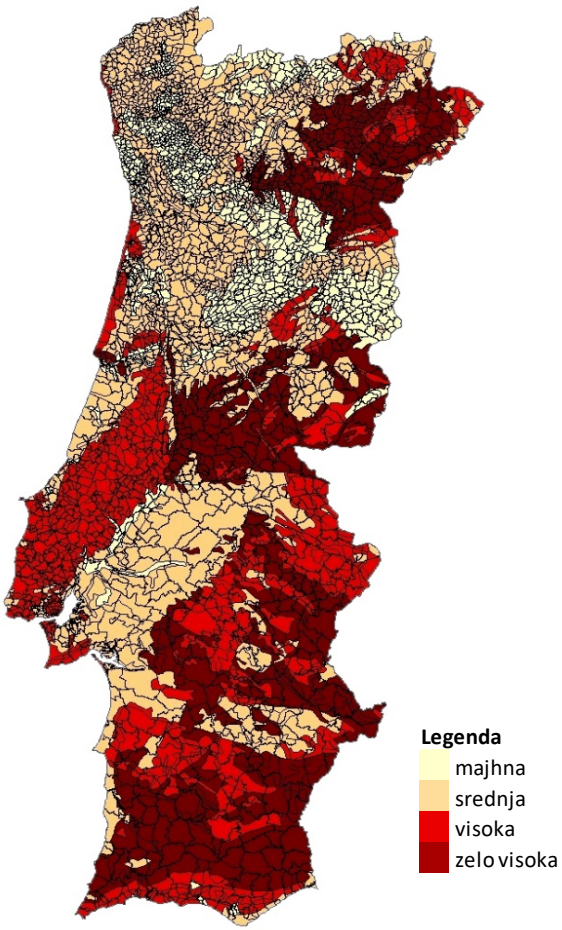


Vir: Ministrstvo za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, *Climate Change Risk Assessment, Land Desertification*, 2016, str. 24.

[84] Model MEDALUS (dezertifikacija in raba zemljišč v Sredozemlju) je bil obsežno preizkušen v sredozemskih državah in se pogosto uporablja kot orodje za opredelitev območij, ki jih degradacija zemljišč najbolj ogroža.

Portugalska

Več kot 5,5 milijona hektarov celinskega dela Portugalske (več kot 50 % celotne površine celinskega dela) ogroža dezertifikacija.[85] Karta občutljivosti na dezertifikacijo iz portugalskega nacionalnega akcijskega programa iz leta 2014 potrjuje, da je dezertifikacija močno prizadela Portugalsko, saj je bila na več kot 30 % njenega ozemlja ugotovljena zelo velika ali velika občutljivost na dezertifikacijo.



Vir: Inštitut za razvoj podeželja in hidravliko, nacionalna enota za kmetijstvo, projekt DISMED, 2003 za Lúcio do Rosário, *Desertification Indicators for the Continental Portugal*, 2004; in teritorialni generalni direktorat, uradni upravni zemljevid Portugalske, 2016.

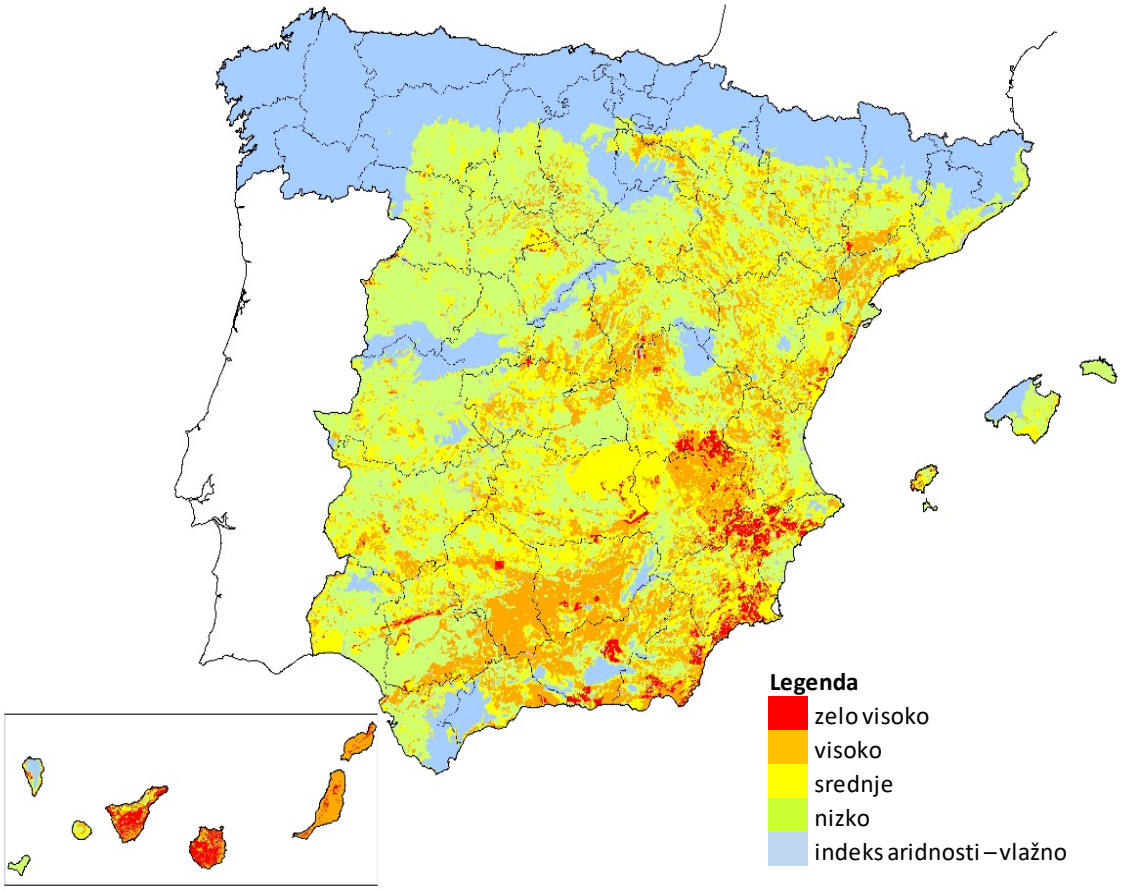
Španija

Glede na španski nacionalni akcijski program iz leta 2008, pripravljen za konvencijo UNCCD, dezertifikacija ogroža približno 74 % Španije, pri čemer je bilo na 18 % ozemlja ugotovljeno

---

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

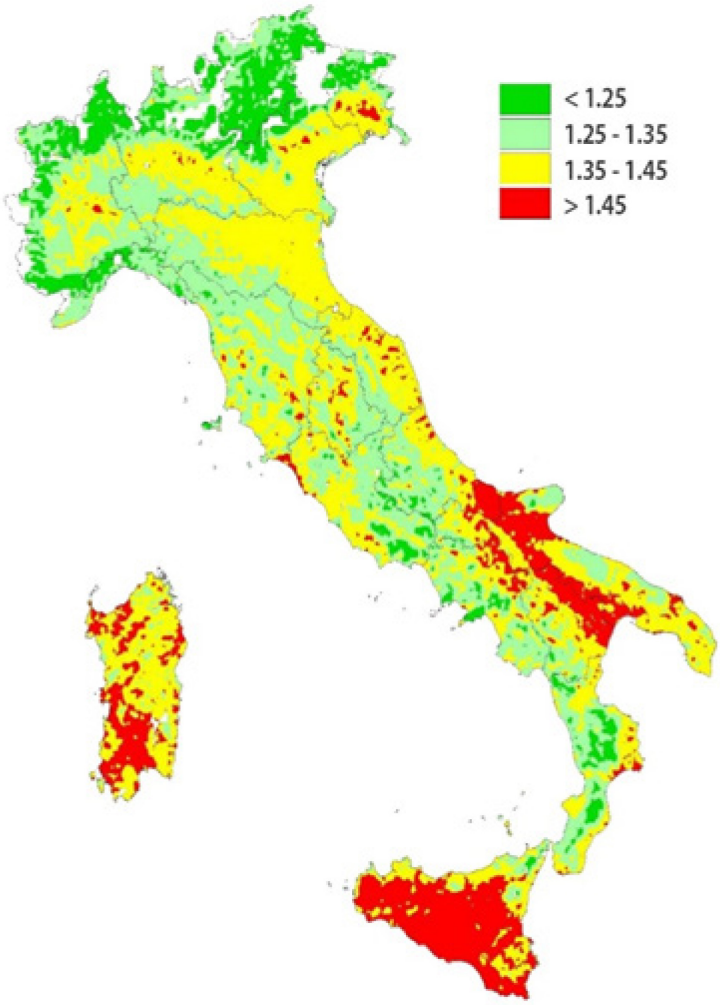
visoko ali zelo visoko tveganje, na 19 % pa srednje tveganje. Razmere so zlasti zaskrbljujoče v regiji Murcia, avtonomni skupnosti Valencia in na Kanarskih otokih, kjer je na več kot 90 % ozemlja tveganje dezertifikacije visoko ali zelo visoko.



Vir: ministrstvo za kmetijstvo, ribištvo in hrano, nacionalni akcijski program za boj proti dezertifikaciji, 2008, str. 137.

Italija

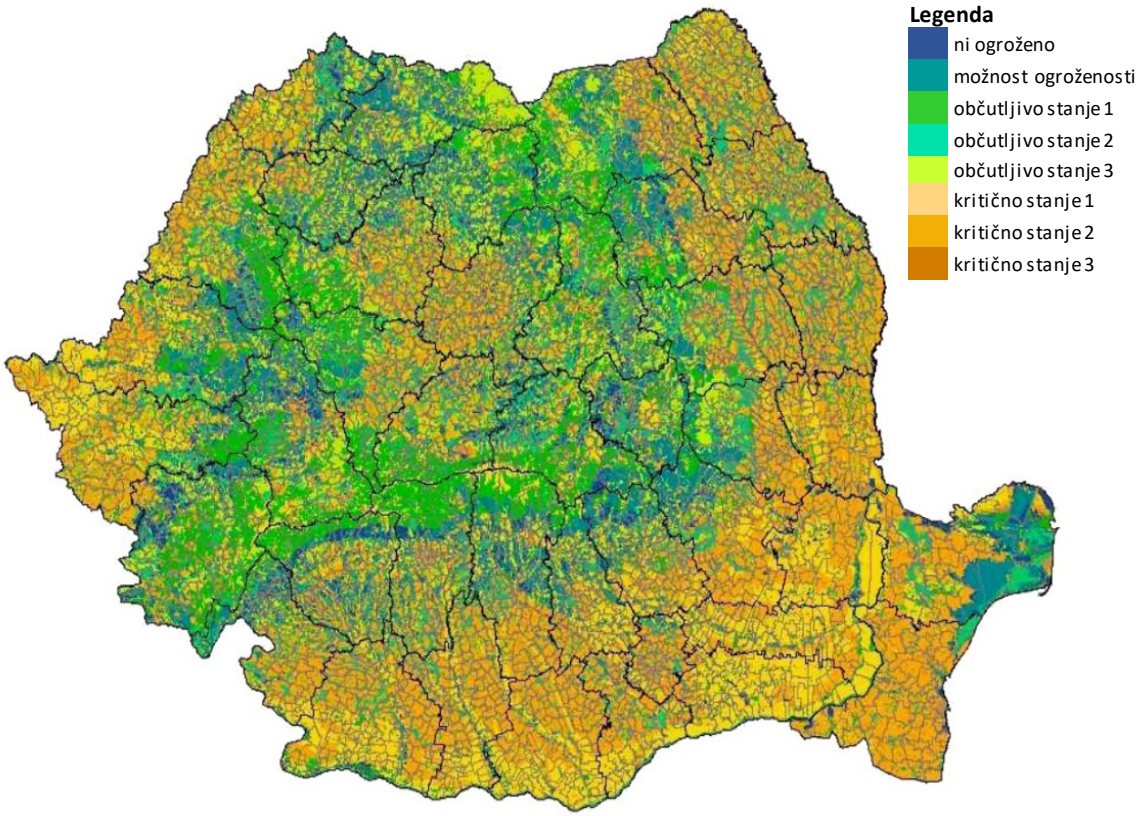
Občutljivost na dezertifikacijo v Italiji je bila ocenjena na podlagi opredelitve okoljsko občutljivih območij v okviru projekta MEDALUS. V oceni je bilo leta 2008 ugotovljeno, da je na 10 % ozemlja Italije občutljivost na dezertifikacijo velika, na 49 % njenega ozemlja pa srednja. Na 70 % ozemlja Sicilije je stopnja ranljivosti okolja srednja ali visoka. Močno pa so prizadeta tudi druga območja, zlasti na jugovzhodu Italije in na Sardiniji.



Vir: Perini, L. in drugi, *Desertification in Italy*, 2008, na podlagi podatkov iz leta 2000.

Romunija

Romunski organi so v šestem nacionalnem sporočilu o podnebnih spremembah in prvem dvoletnem poročilu (decembra 2013) ocenili, da območje, ki ga ogroža dezertifikacija ter za katerega je značilno aridno, semiaridno ali suho subhumidno podnebje, predstavlja približno 30 % celotne površine Romunije, in sicer večinoma v Dobrudži, Moldaviji, na jugu romunske ravnice in zahodni ravnici.



Vir: nacionalni raziskovalni in razvojni inštitut za tla, agrokemijo in varstvo okolja, sektorski program ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja, 2007

PRILOGA II

Dodatni podatki v zvezi z dezertifikacijo, ki jih spremlja Komisija

- Erozija tal: v poročilu o izvajanju tematske strategije za varstvo tal iz leta 2012[86] je ocenjeno, da na 22 % površine Evrope vpliva erozija. Tveganje erozije tal je še vedno visoko v sredozemskih regijah. V teh regijah, ki zajemajo 11 % celotne površine EU, pride do skoraj 70 % skupne izgube tal, ki prizadene celotno EU[87]. V zadnjem desetletju se je stopnja izgube tal v Evropi zmanjšala povprečno za 9,5 % in za 20 % na ornih zemljiščih.[88] Podatki o eroziji tal temeljijo na informacijah, zagotovljenih v okviru programov Copernicus, CORINE, LUCAS in drugih virov EU.

- Suše: Evropski observatorij za sušo objavlja informacije v zvezi s sušo, kot so karte kazalnikov, oblikovane na podlagi različnih virov podatkov (npr. meritev količine padavin, satelitskih meritev in modelirane vsebnosti vlage v tleh). Glede na podatke se je trend pogostosti in trajanja suš na suhih območjih v EU v zadnjih desetletjih povečal.

- Spremljanje stanja vode: spremljanje stanja površinske vode, ki ga izvaja JRC, zagotavlja podatke o trendih površine, ki jo pokrivajo površinske vode (npr. o novih jezovih), vendar nobenih informacij o količini razpoložljive vode ali o potrebah po vodi. Rezultati tega spremljanja kažejo, da se je na suhih območjih v EU (npr. v Španiji, na Cipru in Portugalskem) v zadnjih letih povečala površina, ki jo pokrivajo površinske vode. Od leta 2006 je v EU obvezno tudi spremljanje podzemne vode.

- Gozdni požari: gozdni požari se spremljajo v okviru evropskega informacijskega sistema za gozdne požare, ki zajema 40 % držav v Evropi, severni Afriki in na Bližnjem vzhodu. Čeprav ni jasne povezave med dezertifikacijo in požari, Komisija meni, da se je zaradi podnebnih sprememb povečala intenzivnost gozdnih požarov in podaljšala sezona požarov v EU. Posledično se je povečalo tveganje dezertifikacije.

---

[86] COM(2012) 46 final z dne 13. februarja 2012, Izvajanje tematske strategije za varstvo tal in dejavnosti, ki potekajo v zvezi s tem.

[87] Predstavitev JRC (Panagos, P.) na delavnici GD AGRI, *Identification of challenges related to soil erosion and agriculture*, 2018.

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

PRILOGA III

Povzetek projektov, povezanih z dezertifikacijo, ki so bili obiskani med revizijo

Vrsta projekta	Vir sofinanciranja EU	Št. projektov v vzorcu	Št. zaključenih projektov	Države članice	Ocena Evropskega računskega sodišča o možnem vplivu na boj proti dezertifikaciji
Naložbe v namakanje	EKSRP	9	6	vse obiskane države članice	mešan vpliv
	ESRR	1	1		
Gozdarski ukrepi	EKSRP	4	4	Italija, Ciper, Portugalska	pozitiven vpliv, saj je vegetacijska odeja prilagojena podnebnim razmeram
Obnova suhih zidov ali nasipov	EKSRP	3	3	Španija, Italija	pozitiven vpliv – preprečuje erozijo tal
Uporaba bolje prilagojenih rastlin	LIFE/podnebni ukrepi LIFE	2	0	Španija, Portugalska	projekti niso zaključeni
Raziskave o tehnikah obravnavanja dezertifikacije	7. OP	2	1	Ciper, Portugalska	pozitiven vpliv zaradi razširjanja rezultatov raziskav
	ESRR	1	1	Španija	
Kolobarjenje	EKSRP	1	0	Ciper	projekt ni zaključen
Sanacija zemljišč po gozdnih požarih	Solidarnostni sklad Evropske unije	1	0	Ciper	projekt ni zaključen
Utrditev pobočij,	ESRR	1	1	Italija	pozitiven vpliv –

povečana rastlinska in talna odeja					preprečuje dezertifikacijo in erozijo tal
	Skupaj	**25**	**17**		

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„BOJ PROTI DEZERTIFIKACIJI V EU: VSE VEČJA GROŽNJA, V ZVEZI S KATERO SO POTREBNI DODATNI UKREPI“

POVZETEK

I. Dezertifikacija in degradacija zemljišč sta res vse večji grožnji na globalni in evropski ravni, kot je poudarjeno v globalni napovedi konvencije UNCCD (Konvencija ZN o boju proti dezertifikaciji) o zemljiščih[1], poročilu IPBES (medvladna platforma o biološki raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah) o degradaciji zemljišč in oceni sanacije[2] ter v tretji izdaji svetovnega atlasa dezertifikacije[3]. Čeprav je opredelitev dezertifikacije določena v okviru konvencije UNCCD, na evropski ravni še nimamo enotne in splošno sprejete opredelitve degradacije zemljišč in nevtralnosti na področju degradacije zemljišč. To je treba upoštevati, ko govorimo o konceptu nevtralnosti na področju degradacije zemljišč in povezanem izvajanju ukrepov.

III. Komisija se strinja, da dezertifikacija in degradacija zemljišč v EU že obstajata in sta čedalje večji grožnji. Čeprav degradacija zemljišč vpliva na vse države EU, se tveganje dezertifikacije povečuje zlasti v južni Evropi ter na območjih ob Črnem morju v Bolgariji in Romuniji.

Komisija je 22. septembra 2006 podala predlog direktive (COM(2006) 232 final) o določitvi okvira za varstvo tal in spremembi Direktive 2004/35/ES, vendar ga je leta 2014 morala umakniti, ker v Svetu ni bila dosežena kvalificirana večina. Zato na ravni EU ni nobene druge zakonodaje s celovitim pristopom k tej težavi.

Komisija je kljub temu zadevo obravnavala na različnih ravneh (glej odstavek 44) in leta 2015 ustanovila skupino strokovnjakov EU za izvajanje določb o varstvu tal iz sedmega okoljskega akcijskega programa EU (Sklep št. 1386/2013/EU). Ta vidik obravnavajo tudi različni programi financiranja EU.

IV. Komisija je zbrala podatke za oceno dezertifikacije v EU med pripravo predloga okvirne direktive o tleh (COM(2006) 232). Zaradi neobstoja namenskega pravnega okvira ni pravne obveznosti za nadaljnje zbiranje podatkov o dezertifikaciji na ravni EU.

Kljub temu je Komisija oblikovala politike in z različnih vidikov (zlasti s skupno kmetijsko politiko) podpira ukrepe držav članic za individualno odpravljanje te težave, ne v okviru celovite politike EU.

V. Cilj Komisije je bil oblikovati splošno strategijo za boj proti dezertifikaciji kot del tematske strategije EU in predloga okvirne direktive o tleh.

Po umiku predloga okvirne direktive o tleh si je Komisija po najboljših močeh prizadevala obravnavati to zadevo znotraj obstoječega pravnega okvira, in sicer z izvajanjem tematske strategije EU za varstvo tal (COM(2006) 232) ter vključevanjem varstva tal v druge politike in programe EU (npr. v skupno kmetijsko politiko, kohezijsko in regionalno politiko, strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam, okvirno direktivo o vodah, program za okolje in podnebne ukrepe ter raziskovalne programe).

---

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

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

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

Programi financiranja EU, predvideni v naslednjem programskem obdobju 2021–2027, imajo na splošno enake namene kakor trenutni programi ter bodo tako še naprej prispevali k obravnavanju dezertifikacije in degradacije zemljišč in tal.

Cilj različnih pobud držav članic, podprtih z različnimi programi financiranja EU, je kar najučinkovitejši boj proti dezertifikaciji znotraj trenutnega pravnega okvira.

VI. Sklad za razvoj podeželja določa pogoje za upravičenost, ki jih morajo izpolnjevati projekti in naložbe (npr. namakanje, pogozdovanje), ti pa vključujejo pogoje, namenjene zagotavljanju trajnostne narave projekta.

VII. Komisija je državam članicam predlagala (v okviru delovne skupine Sveta za mednarodne okoljske vidike o dezertifikaciji in skupine strokovnjakov EU za tla), da olajšajo izmenjavo informacij in koordinacijo v EU glede cilja nevtralnosti na področju degradacije zemljišč. Študija, ki jo Komisija začenja, bo dodatno podprla ta prizadevanja Komisije.

VIII. Komisija sprejema ta priporočila.

V zvezi s priporočilom o boljšem razumevanju degradacije zemljišč in dezertifikacije v EU bodo o skupni metodologiji odločale države članice. Zbiranje in predstavitev podatkov v interaktivnem orodju bosta odvisna tudi od dodelitve ustreznih sredstev Komisiji.

V zvezi s priporočilom o ocenitvi potrebe po izboljšanju pravnega okvira EU bo Komisija ob podpori skupine strokovnjakov EU za tla dalje proučila, kako bi bilo mogoče obravnavati težave s kakovostjo tal na ravni EU in nacionalni ravni. Proučevanje ne bo omejeno samo na izpopolnitev pravnega okvira EU glede varstva tal, temveč bo usmerjeno tudi v iskanje najprimernejših ukrepov za boj proti dezertifikaciji in degradaciji zemljišč v EU.

Komisija sprejema tudi priporočilo o doseganju nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030.

UVOD

Okvir 1 – Ključni izrazi

Obstaja več opredelitev suše.

3.

Prva alinea: najnovejši primeri z Iberskega polotoka potrjujejo, da sta opuščanje zemljišč in neustrezno gospodarjenje z zemljišči med glavnimi razlogi za velike požare. Po požarih pa lahko erozija in degradacija zemljišč sprožita proces dezertifikacije.

Neustrezno gospodarjenje z zemljišči in rastlinstvom lahko prav tako povzroči dezertifikacijo, ko zaradi nakopičenja in nenadzorovanja biomasa pogori ter omogoči erozijo, degradacijo zemljišč in dezertifikacijo[4]. Po drugi strani lahko človeške dejavnosti, denimo ustrezno pogozdovanje in gospodarjenje z zemljišči, omejijo ter celo obrnejo postopek dezertifikacije.

Druga alinea: poročilo Evropske agencije za okolje o težavah z vodnimi viri v južni Evropi[5] dobro opisuje začarani krog dezertifikacije: „*dezertifikacija lahko povzroči zmanjšanje pronicanja vode v tla in zato večji površinski pretok z ustreznim povečanjem poplav. Dezertifikacija povzroča tudi spremembe vegetacijske odeje, ki se trenutno hitro spreminja zaradi krčenja gozdov, bodisi za*

---

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

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

zagotavljanje goriva bodisi za pridobivanje več ornih zemljišč. Novo vegetacijsko odejo, če sploh obstaja, sestavljajo poljščine ali rastline slabe kakovosti. Tla niso zaščitena, erozija, ki jo povzroča povečan površinski pretok vode, pa postane še hujša in sproži stopnjujoči se proces."

4.

Druga alinea: obnova tal pogosto poteka z ureditvijo ustrezne travne ruše/pokritosti z drevjem (ne obratno).

9. Poleg tega je glede na poročilo Medvladnega odbora za podnebne spremembe predvideno tudi povečanje tveganja suše in pomanjkanja padavin, čeprav z manjšo gotovostjo.

21.

Prva in druga alinea: eden od ciljev SKP je zagotovitev trajnostnega razvoja kmetijstva. Nekateri instrumenti v okviru SKP bi lahko omogočili obravnavanje (odpravljanje ali preprečevanje) mogočega negativnega vpliva nekaterih načinov in metod kmetovanja na stanje naravnih virov, tudi tal. Obstajajo obvezni ukrepi (navzkrižna skladnost in ozelenitev), ki vključujejo prakse, usmerjene v preprečevanje uničevanja tal in zagotavljanje njihovega varstva. To je mogoče združiti s prostovoljnimi ukrepi za razvoj podeželja, ki podpirajo načine kmetovanja za izboljšanje stanja naravnih virov, tudi tal. Ker je državam članicam zagotovljena velika prožnost pri izbiranju ukrepov, se lahko stopnja ambicioznosti teh ukrepov razlikuje. To je bilo podrobno analizirano v poročilu „Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States"[6] (Popis in ocena instrumentov politike za varstvo tal v državah članicah EU).

Poleg tega določbe o razvoju podeželja (v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ki je del strukturnih in investicijskih skladov EU) vključujejo zaščitne ukrepe za podprte naložbe (tudi naložbe v namakanje), katerih namen je preprečevanje morebitnih pritiskov na naravne vire zaradi takšnih naložb.

V programskem obdobju 2014–2020 so države članice več kot 20 % sredstev EKSRP (več kot 20 milijard EUR) namenile temu tematskemu cilju, ki je samo eden od maloštevilnih razpoložljivih ciljev za obravnavanje dezertifikacije in degradacije zemljišč.

22. Čeprav natančni podatki o ravni podpore SKP za dezertifikacijo niso na voljo, jo deloma nakazuje struktura politike. To je zagotovljeno z vezanjem neposrednih plačil na upoštevanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, vključno z zahtevami za varovanje tal, ter z dodelitvijo izdatnih sredstev držav članic za razvoj podeželja prednostni nalogi 4, ki se nanaša na upravljanje vodnih virov, tal in biotske raznovrstnosti (v celoti je za to prednostno nalogo namenjenih 44 % sredstev). Podatki Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada so objavljeni za vsa tveganja skupaj. Za izboljšanje zbranih informacij je Komisija predlagala podrobnejšo razčlenitev dodeljenih sredstev za prilagajanje podnebnim spremembam v naslednjem večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027, vključno s podatki o dodeljenih sredstvih ESRR in Kohezijskega sklada za poplave, požare in druga s podnebjem povezana tveganja (npr. neurja in suša).

OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

27. Med letoma 2000 in 2012 je bila povprečna površina zemljišča, namenjenega za razvoj, na ravni EU ocenjena na 926 km^2 na leto, kar presega cilj „brez neto izkoriščanja zemljišč" iz časovnega okvira za učinkovito rabo virov in sedmega okoljskega akcijskega programa (vir: Poročilo Evropske agencije za okolje o okoljskih kazalnikih za leto 2017).

---

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

OPAŽANJA

28. Komisija je zbrala podatke za oceno dezertifikacije v EU med pripravo predloga okvirne direktive o tleh (COM(2006) 232).

V tem okviru je mogoče šteti, da Komisija ustrezno uporablja razpoložljive podatke o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč.

Vendar zaradi neobstoja evropske zakonodaje o varstvu tal ni obveznosti za zbiranje ali posodabljanje podatkov ter spremljanje dezertifikacije in degradacije zemljišč na ravni EU.

32. Podatki okvirnega statističnega raziskovanja rabe in pokrovnosti tal (LUCAS) na ravni EU zagotavljajo podrobne informacije o rabi in pokrovnosti tal, zbrane na terenu vsaka 3 leta na 270 000 točkah po Evropi, ki so koristne za umerjanje ali preverjanje satelitskih slik.

Komisija trenutno analizira podatke raziskave LUCAS o organskem ogljiku v tleh, in sicer tako, da podatke raziskave LUCAS iz leta 2015 primerja s podatki iz prejšnjih raziskav LUCAS (iz let 2009 in 2012). Ta analiza bo dala več informacij o trendih organskega ogljika v tleh zlasti na ornih zemljiščih in traviščih.

33. Raziskava LUCAS potrjuje ugotovitve iz programa CORINE (usklajevanje informacij o okolju). Raziskava LUCAS zagotavlja tudi pomembne informacije o spremembah pokrovnosti in rabe tal v Evropi, ki jih vsaka 3 leta objavi Generalni direktorat Evropske komisije za statistiko (GD ESTAT). Referenčna preglednica v opombi 53 (Poročilo o kazalnikih stanja SKP za obdobje 2014–2020, posodobljeno leta 2017) se nanaša na podatke iz leta 2012; leta 2015 so po podatkih raziskave LUCAS kmetijska zemljišča in gozdovi skupaj pokrivali 88 % površine EU[7].

34. Tudi nekateri podatki, zbrani na ravni EU (zlasti o spremembah pokrovnosti tal in tleh) za druge namene (npr. kmetijsko-okoljski kazalniki, poročilo EU o stanju tal, poročilo EEA o stanju okolja), so koristni za oceno obsega dezertifikacije in degradacije zemljišč, vendar na ravni EU ni pravne obveznosti za tako oceno.

Komisija obdeluje podatke raziskave LUCAS o tleh, zbrane na terenu, da zagotovi kazalnike tveganja erozije tal, izgube organskega ogljika v tleh in podobnega. Sklop kazalnikov evropskega cilja trajnostnega razvoja trenutno vključuje kazalnik o predvideni eroziji tal zaradi vode; drugi kazalniki tal bodo upoštevani med letnimi pregledi podatkov, ki jih izvaja Komisija.

Glede na Prilogo II je spoštovanje okolja imanenten del ekološkega kmetijstva. Ekološko kmetovanje je način pridelave hrane, ki združuje najboljše okoljske prakse, visoko raven biotske raznovrstnosti in ohranjanje naravnih virov, tudi tal[8]. Skupna površina ekoloških zemljišč v EU-28 (tj. v celoti preoblikovanih zemljišč in zemljišč v fazi preoblikovanja) je v letu 2016 znašala skoraj 12 milijonov ha ter sestavljala 6,7 % skupnih kmetijskih površin v uporabi. Delež kmetijskih površin v uporabi, namenjen ekološki pridelavi, hitro narašča. V obdobju 2010–2016 se je površina ekoloških zemljišč v EU-28 povečala za 30 % (s 4,4-odstotno povprečno medletno stopnjo rasti), to povečanje pa je opazno predvsem v Bolgariji in Franciji ter na Hrvaškem in Cipru[9].

---

[7] Preglednica 1 v poročilu Land cover in the EU (Pokrovnost tal v EU).

[8] Vir: https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment_sl.

[9] Vir: Poročilo o kazalnikih stanja SKP 19 – zemljišča z ekološkim kmetovanjem: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf.

35. Namesto priprave statičnega zemljevida dezertifikacije, kar je dinamičen in zapleten postopek, je bil v tretji različici svetovnega atlasa dezertifikacije uporabljen pristop opisovanja dejavnikov degradacije zemljišč in dezertifikacije ter njihovih učinkov.

37.

Prva alinea: pomanjkanje primerljivih podatkov iz držav članic je sprožilo zbiranje usklajenih podatkov na ravni EU (podatki programov LUCAS, CORINE in Copernicus). Nekatere države članice imajo zelo dober in natančen sistem spremljanja tal, druge pa podatkov o tleh ne zbirajo redno.

38. Zaradi umika direktive tehnični vidiki njenega nadaljnjega izvajanja niso bili obravnavni. Kljub temu je Komisija podprla raziskovalne projekte, ki so prispevali k izboljšanju metodologije za ocenjevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč.

Zdaj namerava predlagati usklajevalni in podporni ukrep za naslednji okvirni program za raziskave Obzorje Evropa. Cilj bi bil oceniti in utrditi obstoječo dokazno podlago (orodja, ukrepi, sistemi spremljanja, kartiranje), združiti vse interesne skupine na tem področju, obravnavati in predlagati stroškovno učinkovite obnovitvene ukrepe in strategije preprečevanja ter poenostaviti te ukrepe in priporočilne ukrepe v delih konvencij UNCCD in tako dokončati nacionalne akcijske načrte za boj proti dezertifikaciji, podpreti ukrepe EU za nevtralnost na področju degradacije zemljišč ter spodbuditi strategijo o dezertifikaciji in degradaciji zemljišč na ravni EU.

39. Za zagotovitev popolnoma skladne ocene dezertifikacije in degradacije zemljišč po vsej EU potrebuje Komisija soglasje držav članic o skupni metodologiji za zbiranje podatkov na podlagi razpoložljivih kazalnikov.

40. Komisija zbira ustrezne podatke za spremljanje dezertifikacije iz kazalnikov rabe/pokrovnosti tal, vlažnosti tal in rastlinstva/biomase, pridobljenih iz satelitskih podatkov (Copernicus), ter tudi iz podatkov o tleh, zbranih s programom LUCAS in nacionalnimi programi. Ti podatki so že upoštevani v kazalnikih na ravni EU (kmetijsko-okoljski kazalniki, kazalniki ciljev trajnostnega razvoja itd.). Na podlagi zbranih podatkov na ravni EU in globalni ravni je Komisija leta 2018 objavila svetovni atlas dezertifikacije.

43. Kljub neobstoju celostne evropske zakonodaje o tleh lahko države članice izkoristijo razpoložljive instrumente financiranja EU (ki jih Evropsko računsko sodišče navaja v tem poročilu) za izpolnitev lastnih ciljev v zvezi s tem.

44. Ob umiku predloga okvirne direktive o tleh je Evropska komisija navedla, da „ostaja zavezana cilju varstva tal in bo proučila možnosti, kako to najbolje doseči. Vendar pa bo moral vsakršno nadaljnjo pobudo na tem področju obravnavati naslednji kolegij“[10].

45. Cilj tematske strategije EU za varstvo tal je obravnavanje varstva tal, vključno z dezertifikacijo in drugimi oblikami degradacije. Ker pa ni evropske zakonodaje o varstvu tal, sta varstvo tal in degradacija zemljišč razpršena po različnih instrumentih, kot so SKP, strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam in tudi druge okoljske politike (o vodi, odpadkih, kakovosti zraka, biotski raznovrstnosti, direktiva o industrijskih emisijah, direktiva o okoljski odgovornosti itd.).

46. Komisija meni, da neposredna plačila kot taka niso omejevalni dejavnik pri boju proti dezertifikaciji (glej odgovor Komisije, odstavek 46, prva alinea).

---

[10] UL C 153 z dne 21. maja 2014 in popravek v UL C 163 z dne 28. maja 2014.

Prva alinea: po ugotovitvah EEA je 90 % neposrednih plačil nevezanih, torej ne vključujejo spodbude za pridelavo (posledično niti povečanja intenzivnosti pridelave) in so lahko izplačana že samo za vzdrževanje kmetijskega zemljišča, primernega za pašo in pridelavo. Države članice morajo določiti dejavnosti, ki še zadoščajo za vzdrževanje zemljišča. Iz okoljskih razlogov se lahko na nekaterih območjih te dejavnosti izvajajo vsaki dve leti.

Trditev, da lahko neposredna plačila kot taka povzročijo povečanje intenzivnosti kmetijstva in prispevajo k nekaterim dejavnikom, ki so povezani z dezertifikacijo zemljišč, pomeni neupoštevanje vsakršnih koristi za okolje, ki jih prinašajo nevezana neposredna plačila (vključno z zaščitnimi ukrepi, uvedenimi z zahtevami navzkrižne skladnosti in „obveznostmi za ozelenitev“).

Druga alinea: navzkrižna skladnost povezuje plačila SKP, ki jih je prejel kmet, in spoštovanje nekaterih okoljskih predpisov, zlasti glede varstva tal. V zvezi z merjenjem njene učinkovitosti je Komisija sprejela priporočilo Evropskega računskega sodišča iz Posebnega poročila št. 26/2016 in v okviru ocene učinka SKP po letu 2020 proučila, kako bolje oceniti uspešnost navzkrižne skladnosti, zlasti z nadaljnjim razvojem njenega sklopa kazalnikov v okviru predloga za prihodnjo SKP.

Tretja alinea: cilj zelenih neposrednih plačil („ozelenitev“) je nagrajevanje kmetov za zagotavljanje javnega dobrega, zlasti glede varstva tal. Velik del kmetijskih površin v uporabi, za katere veljajo zahteve o ozelenitvi (površine z ekološkim pomenom, trajno varstvo travišč in diverzifikacija posevkov), poudarja potencial, ki ga ima ozelenitev pri širši obravnavi težav. Čeprav drži, da so zaradi poenostavljanega upravljanja sheme nekateri kmetje izvzeti, pa je površina, za katero veljajo zahteve o ozelenitvi, pomembna tudi v državah, kjer so izvzetja pogostejša.

Četrta alinea: načrtovanje programov razvoja podeželja lahko pomaga zagotoviti skladnost ukrepov, povezanih z upravljanjem tal in zemljišč. S pripravo lastnih strategij za razvoj podeželja na podlagi splošnih prednostnih nalog in ciljev EU ter s prepoznavanjem svojih posebnih potreb in ciljev lahko države članice vzpostavijo celosten pristop za obravnavanje opredeljene težave/potrebe, denimo kakovosti in upravljanja tal.

Okvir 3 – Primer neuspešnega ukrepa za obravnavanje dezertifikacije

Druga alinea: plačila, kakršna predlaga Romunija, je treba izračunati na podlagi izgube dobička in dodatnih stroškov zaradi zavez ter morebitnih stroškov transakcij. Če ukrepanje ne doseže pričakovanih rezultatov, lahko organi upravljanja predlagajo spremembo vsebine zahtev in povezane premije.

47. Eden od predlaganih posebnih ciljev predloga Komisije za SKP po letu 2020 izrecno zajema skrb za tla. Predlog državam članicam omogoča številne različne posege v prvi in drugi steber SKP za obravnavo tega cilja. Poleg tega predlagani sistem „pogojenosti“ vključuje različne standarde, povezane z varstvom in kakovostjo tal. Predlog poleg kazalnikov rezultatov določa tudi mogoče kazalnike učinka[11] za varstvo tal.

49. Ena prednostnih nalog strategije EU za prilagajanje je spodbujanje ukrepanja držav članic ter zlasti spodbujanje in podpiranje razvijanja nacionalnih strategij in načrtov za prilagajanje.

Države članice so glavni akterji pri razvijanju in izvajanju svojih strategij in načrtov za prilagajanje. Za izpolnitev svojih ciljev v zvezi s tem lahko izkoristijo razpoložljive instrumente financiranja EU (npr. LIFE, Obzorje 2020, SKP, ESRR itd.). Države članice morajo tudi sporočiti „*[...] informacije*

[11] Predlagani kazalniki učinka vključujejo: „zmanjševanje erozije tal“ (I.13) in „izboljšanje skladiščenja ogljika“ (I.11). Zadnji kazalnik je uradno del posebnega cilja o podnebnih spremembah, in ne posebnega cilja o upravljanju naravnih virov, vendar je vseeno zelo pomemben za varstvo in kakovost tal.

o svojem nacionalnem načrtovanju prilagajanja in strategijah, v katerih navedejo svoje izvajane ali načrtovane ukrepe za olajšanje prilagajanja podnebnim spremembam [...]“, kakor določa člen 15 uredbe o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov[12], ki jo bo kmalu zamenjala uredba o upravljanju energetske unije[13].

51. V obdobju 2007–2013 so nekateri projekti namakanja sicer bili sofinancirani, vendar namakanje (ki spada na področje EKSRP) ni prednostna naloga za ESRR in Kohezijski sklad v obdobju 2014–2020. Nasprotno, kohezijska politika financira najrazličnejše ukrepe za prilagajanje podnebnim spremembam, vključno z jezovi, ter tudi projekte zelene infrastrukture, kot je obnova gozdov.

52. V letu 2018 so se izvajali raziskovalni projekti, financirani iz okvirnih programov EU, zato je pred nadaljnjim ukrepanjem potrebna temeljita analiza njihovih rezultatov (glej odgovor Komisije na odstavek 38).

Komisija v okviru programa Obzorje 2020 sodeluje z državami članicami pri pripravi skupnega evropskega programa za upravljanje kmetijskih zemljišč. Ta skupni evropski program bo državam članicam in Evropski komisiji omogočil, da izkoristijo prejšnje projekte ter z laboratorijskih raziskav preidejo na obsežnejše preskušanje in izvajanje. Zanimanje držav članic in pridruženih držav je izjemno. Ta obsežna finančna naložba (40 milijonov EUR iz proračuna Evropske unije in 40 milijonov EUR od držav) naj bi zadovoljila potrebe politik in zagotovila priložnosti za obravnavanje tem, ki se jih je treba lotiti na nacionalni ravni, denimo dezertifikacije.

54. Uredba omnibus (Uredba (EU) 2017/2393, ki spreminja člen 23 uredbe o programu za razvoj podeželja) je uvedla spremembo kmetijsko-gozdarskih ukrepov, da bi bila mogoča regeneracija oziroma obnova obstoječih kmetijsko-gozdarskih sistemov. To pomeni konkretno možnost za zmanjšanje števila procesov dezertifikacije v sredozemskih sistemih „dehesa“ in „montado“ ter izboljšanje njihove odpornosti.

55. V okviru skupine strokovnjakov za varstvo tal je Evropska komisija izvedla študijo za kartiranje obstoječih politik EU in nacionalnih politik, povezanih z varstvom tal, ter analizo vrzeli, ki je bila objavljena leta 2017 v poročilu „*Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*“[14].

59. Glejte odgovor Komisije na odstavek 22.

63. S programskim obdobjem 2014–2020 je EKSRP določil pogoje, ki jih morajo izpolnjevati projekti namakanja, da bi prejeli sredstva. Ti pogoji zagotavljajo, da so projekti in povezane naložbe trajnostni. Po teh pogojih je mogoče podpreti samo projekte namakanja, ki se nanašajo na območja, za katera so priglašeni načrti upravljanja povodij, kar omogoča varčevanje z vodo, in za katere okoljska analiza kaže, da ne bodo pomembno negativno vplivali na okolje.

64. Opozoriti je treba, da so države članice pri projektih pogozdovanja in ustvarjanju gozdov dolžne zagotoviti, da se pri izbiri vrst, sort in izvora dreves upoštevajo potreba po odpornosti proti podnebnim spremembam in hidrološke razmere.

65. Strategije držav članic za razvoj podeželja, ki temeljijo na analizi SWOT, morajo vključevati utemeljitev o dodelitvi finančnih sredstev za predlagane ukrepe. Ta pristop k oblikovanju programa

---

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

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.

za razvoj podeželja pomeni, da je treba na ravni programa in ukrepov izvesti analizo stroškov in koristi ugotovljenih potreb in ciljev.

Pri naložbenih projektih, ki jih podpira EKSRP in ki lahko negativno vplivajo na okolje, je treba najprej izvesti presojo vplivov na okolje. Poleg tega je za projekte namakanja, namenjene povečanju namakanih površin, potrebna presoja vplivov na okolje, ki dokazuje, da ni pomembnih negativnih vplivov. S tem bi morala biti odpravljena potreba po popravnih ukrepih.

66. Politika razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 zagotavlja posebno prednostno področje za izboljšanje upravljanja tal na kmetijskih in gozdarskih zemljiščih in/ali preprečevanje erozije tal (prednostno področje 4C). Države članice, ki imajo v programih za razvoj podeželja v obdobju 2014–2020 načrtovane projekte za obravnavanje tega prednostnega področja, jih ocenijo tako, kot je predvideno v skupnem sistemu spremljanja in vrednotenja.

69. Poleg poudarkov Sodišča vključuje degradacija tal tudi čezmejne vidike, ki so posledica posredne rabe zemljišč. Izguba lokalne zmogljivosti pomeni, da je treba storitev (pridelavo hrane, blažitev podnebnih sprememb), ki so jo zagotavljala tla, nadomestiti z rabo tal drugje, pogosto v drugih državah. Očiten primer je uvoz hrane, krme in vlaken iz drugih držav, ki temeljijo na talnih virih države pridelave.

70. Komisija letno poroča o napredku izvajanja ciljev trajnostnega razvoja na ravni EU, vključno z oceno degradacije zemljišč (izkoriščanje zemljišč in erozija tal). Poleg tega vsaka država članica poroča o svojem napredku pri izvajanju ciljev trajnostnega razvoja na nacionalni ravni.

Čeprav države članice Komisiji niso uradno naložile, naj usklajuje postopek razvoja skupnega pristopa k nevtralnosti na področju degradacije zemljišč in razvoja skupnih kazalnikov, je Komisija na lastno pobudo začela vsaj neuradno izmenjavo nekaterih informacij z državami članicami in namerava kmalu izvesti študijo, ki bi jo pri tem podpirala.

71. Priprava navodil in zbirke dobrih praks za obravnavanje nevtralnosti na področju degradacije zemljišč bo del omenjenega projekta, ki ga bo Komisija začela izvajati v letu 2018.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

73. Komisija priznava, da bi se lahko tveganje dezertifikacije in degradacije zemljišč obravnavalo bolje. To je bil del predloga okvirne direktive o tleh, ki ga je Komisija umaknila, ker v osmih letih v Svetu ni bila dosežena kvalificirana večina. Ker ni evropske zakonodaje o varstvu tal ter ukrepov za preprečevanje in obnovo degradiranih tal, so države članice odgovorne za izvajanje ustreznih ukrepov na nacionalni ravni. Projekt za uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja, povezanih z varstvom tal in zemljišč v EU, bo zagotovil posodobljen pregled ukrepov in dejavnosti, izvedenih na ravni držav članic.

74. Komisija in države članice zbirajo ustrezne podatke za spremljanje dezertifikacije in degradacije zemljišč, ki so že upoštevani v kazalnikih na ravni EU (kazalniki ciljev trajnostnega razvoja, kmetijsko-okoljski kazalniki) ter v sistemih EU za spremljanje suše in stanja posevkov. Ti podatki so upoštevani tudi v tretji različici svetovnega atlasa dezertifikacije iz leta 2018, ki zagotavlja vključujočo oceno dezertifikacije in degradacije zemljišč na globalni ravni.

Priporočilo 1 – Razumevanje degradacije zemljišč in dezertifikacije v EU

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija namerava v letih 2018 in 2019 začeti izvajati ukrepe, s katerimi se bo odzvala na priporočilo:

(a) Izboljšanje kazalnikov je vključeno v delo Komisije v zvezi s kmetijsko-okoljskimi kazalniki in kazalniki ciljev trajnostnega razvoja. Glede na to se bodo v okviru študije Komisije o začetku

izvajanja ciljev trajnostnega razvoja, povezanih z varstvom tal in zemljišč na ravni EU, začele razprave o določitvi posebne metodologije za ocenjevanje dezertifikacije in degradacije zemljišč v EU ter njena priprava. Vendar pa bodo o sprejetju te metodologije odločale države članice.

(b) Brez poseganja v kakršen koli dogovor držav članic glede predlagane metodologije lahko Komisija skladno z razpoložljivostjo ustreznih sredstev razmisli o pripravi posebne ocene dezertifikacije in degradacije zemljišč na ravni EU ter o predstavitvi podatkov na bolj interaktiven in do uporabnika prijaznejši način na podlagi obstoječih podatkov in pristopa, razvitega za pripravo svetovnega atlasa dezertifikacije za leto 2018.

76. Komisija opozarja, da je cilj tematske strategije EU za varstvo tal obravnavanje varstva tal, vključno z dezertifikacijo in drugimi oblikami degradacije. Vendar sta zaradi neobstoja evropske zakonodaje o varstvu tal (potem ko je zaradi nedosežene kvalificirane večine v Svetu Komisija umaknila predlog okvirne direktive o tleh), varstvo tal (pri tem dezertifikacija) in degradacija zemljišč na ravni EU samo delno obravnavana z uporabo različnih instrumentov (SKP, strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, regionalne in druge okoljske politike, raziskave).

Priporočilo 2 – Ocena potrebe po okrepitvi pravnega okvira EU za tla

Komisija sprejema to priporočilo.

Skladno s svojo stalno zavezanostjo k varstvu tal in proučevanju možnosti, kako po umiku predloga okvirne direktive o tleh to doseči, je Komisija ustanovila „skupino strokovnjakov za varstvo tal, ki proučuje, kako bi lahko težave s kakovostjo tal obravnavali s ciljno usmerjenim in sorazmernim pristopom, ki temelji na tveganju, znotraj zavezujočega pravnega okvira“. Proučevanje ne bo omejeno samo na potrebo po okrepitvi pravnega okvira EU glede varstva tal, temveč bo usmerjeno tudi v iskanje najprimernejših ukrepov za boj proti dezertifikaciji in degradaciji zemljišč v EU.

Delo skupine strokovnjakov za varstvo tal poteka, Komisija pa bo pravočasno ocenila rezultate tega dela.

77. Sklad za razvoj podeželja določa pogoje za upravičenost, ki jih morajo izpolnjevati projekti in naložbe, vključujejo pa pogoje za zagotavljanje trajnostne narave projekta. Čeprav posebne analize stroškov in koristi na ravni projekta morda niso potrebne, države članice s predlaganjem dodelitev sredstev za konkretne ukrepe, potrebe in cilje opravijo okoljske in ekonomske analize. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 63.

78. Ocena napredka pri uresničevanju zaveze glede nevtralnosti na področju degradacije zemljišč do leta 2030 bo del projekta, ki ga namerava kmalu začeti Komisija (študija o napredku pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja, povezanih z varstvom tal in zemljišč na ravni EU, s posebnim poudarkom na cilju o nevtralnosti na področju degradacije). Pri tem projektu bodo analizirani tudi pristopi na nacionalni ravni in mogoča zbliževanja na ravni EU.

Priporočilo 3 – Doseganje nevtralnosti na področju degradacije zemljišč v EU do leta 2030

(a) Komisija sprejema to priporočilo

Komisija pričakuje, da bo skorajšnja študija delno prispevala k opredelitvi ukrepov na ravni EU in držav članic, ki bodo do leta 2030 zagotovili nevtralnost na področju degradacije zemljišč.

Vseeno pa bodo potrebni dodatno delo in nadaljnje razprave z državami članicami, drugimi institucijami EU ter interesnimi skupinami. V tej razpravi bo upoštevano tudi, da so države članice odgovorne za izvajanje svojih zavez glede ciljev trajnostnega razvoja.

Omeniti je treba tudi, da obravnavanje dezertifikacije kot tako v številnih politikah EU (denimo v kohezijski politiki) ni glavni cilj, zato pri teh politikah ni pravne podlage za zahteve po tako podrobnem poročanju.

(b) Komisija sprejema to priporočilo

Komisija namerava pripraviti navodila za države članice in jim omogočiti širjenje dobrih praks. Temu namenjeni ukrepi bodo podprti z zgoraj omenjeno skorajšnjo študijo, ki naj bi bila končana sredi leta 2020.

(c) Komisija sprejema to priporočilo

Vseeno je treba opozoriti, da se je v okviru konvencije UNCCD samo 13 držav članic EU opredelilo za območja, ki jih je prizadela dezertifikacija in morajo zato pripraviti nacionalne akcijske načrte glede dezertifikacije.

Tudi sodelovanje v programu za določitev cilja o nevtralnosti na področju degradacije v okviru konvencije UNCCD je prostovoljno, v ta postopek pa je za zdaj vključena samo ena država članica (Italija). Morda se bo še več držav članic odločilo pripraviti nacionalne akcijske načrte za doseganje nevtralnosti na področju degradacije do leta 2030, pri tem pa bodo morda zaprosile za podporo Komisije in/ali programa za določitev cilja o nevtralnosti na področju degradacije v okviru konvencije UNCCD. Zato je težko predvideti, koliko držav članic bo pripravljenih sodelovati in kdaj se bo ta postopek začel in končal.

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	15.11.2017
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	27.9.2018
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	14.11.2018
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	13.12.2018

PDF	ISBN 978-92-847-1489-6	1977-5784	doi:10.2865/1946	QJ-AB-18-031-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-1507-7	1977-5784	doi:10.2865/442668	QJ-AB-18-031-SL-Q

Dezertifikacija je oblika degradacije tal na sušnih območjih. Je vse večja grožnja v EU. Dolgo obdobje z visokimi temperaturami in majhno količino padavin poleti 2018 nas je opozorilo na pomembnost tega problema. Glede na scenarije podnebnih sprememb se bo občutljivost na dezertifikacijo v EU v tem stoletju povečevala, in sicer se bodo na jugu Evrope zvišale temperature, okrepile suše, količina padavin pa se bo zmanjšala. Vplivi bodo še posebej izraziti na Portugalskem, v Španiji, Italiji, Grčiji, na Cipru, v Bolgariji in Romuniji. Sodišče je ugotovilo, da se tveganje dezertifikacije v EU ne obravnava uspešno in učinkovito. Čeprav sta dezertifikacija in degradacija zemljišč vse večji grožnji, ukrepi za boj proti dezertifikaciji niso usklajeni. EU nima jasne skupne vizije o tem, kako naj bi do leta 2030 dosegla nevtralnost na področju degradacije zemljišč. Sodišče Komisiji priporoča, naj si prizadeva za boljše razumevanje degradacije zemljišč in dezertifikacije v EU, oceni potrebo po okrepitvi pravnega okvira EU za tla ter pospeši prizadevanja za uresničitev zaveze, da se do leta 2030 doseže nevtralnost na področju degradacije zemljišč v EU, ki so jo dale EU in države članice.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Urad za publikacije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Evropska unija, 2018.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.