

Különjelentés

Az elsivatagodás elleni küzdelem az Európai Unióban: a növekvő fenyegetés határozottabb fellépést követel meg

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Nikolaos Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Phil Wynn Owen számvevőszéki tag vezette. A jelentés elkészítésében segítségére voltak kabinetjének munkatársai, Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan és Victoria Gilson; Colm Friel ügyvezető, Ramona Bortnowschi feladatfelelős; Jan Huth, helyettes feladatfelelős, valamint Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing és Raluca-Elena Sandu számvevők. Richard Moore nyelvi támogatást nyújtott, a titkári feladatokat Rachel O'Doherty látta el.



Balról jobbra: 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.

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Rövidítések	
Összefoglaló	I–VIII
Bevezetés	1–24
Elsivatagosodás az Unióban: az éghajlatváltozás és az emberi tevékenység által kiváltott egyre fenyegetőbb veszély	1–7
Az éghajlatváltozási forgatókönyvek megerősítik, hogy az Unió növekvő mértékben ki van téve az elsivatagosodás veszélyének	8–10
Az ENSZ elsivatagosodás elleni küzdelemre vonatkozó kerete	11–14
Az elsivatagosodás elleni küzdelem az Unióban	15–24
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	25–27
Észrevételek	28–71
A Bizottság és a tagállamok összegyűjtik az elsivatagosodás és a talajromlás szempontjából releváns adatokat, a Bizottság azonban nem használja fel azokat megfelelően	28–40
A Bizottság és a tagállamok gyűjtenek adatokat az elsivatagosodással kapcsolatban	29–37
Az elsivatagosodás és a talajromlás felmérésének nincs elfogadott módszertana az Unióban	38–40
Az Unió tesz lépéseket az elsivatagosodás leküzdésére, de azok kevésbé koherensek	41–56
Nincs uniós szintű jogszabály az elsivatagosodásról és a talajvédelemről	43–44
Az uniós stratégiák, szakpolitikák és kiadási programok hozzájárulnak az elsivatagosodás elleni küzdelemhez, de nem kifejezetten arra összpontosítanak	45–56
Az elsivatagosodással kapcsolatos uniós projektek fejthetnek ki pozitív hatást, de az elsivatagosodás kapcsán nem áll rendelkezésre megfelelő információ a teljesítményről	57–66
Az uniós projektek pozitív hatást gyakorolhatnak az elsivatagosodásra...	60

... hosszú távú fenntarthatóságukkal kapcsolatban azonban merülnek fel aggályok	61–64
Kevés és korlátozott hatókörű költség-haszon elemzésre került sor	65
A tagállami hatóságok nem értékelték a projektek teljesítményét az elsivatagosodás és a talajromlás szempontjából	66
A Bizottság nem értékelt, hogy történt-e előrelépés a talajromlás 2030-ra történő megszüntetésére vonatkozó kötelezettségvállalás kapcsán	67–71
Következtetések és ajánlások	72–78

I. melléklet – Az elsivatagodás kockázatának kitett területek feltérképezése kiválasztott tagállamokban

II. melléklet – A Bizottság által megfigyelt, az elsivatagosodásra vonatkozó kiegészítő adatok

III. melléklet – Az elsivatagosodás szempontjából releváns, az ellenőrzés során felkeresett projektek összefoglalása

A Bizottság válaszai

RÖVIDÍTÉSEK

CORINE	A környezetvédelmi programra vonatkozó tájékoztatás koordinációja
DG AGRI	Az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága
DG CLIMA	Az Európai Bizottság Éghajlat-politikai Főigazgatósága
DG ENV	Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága
DG ESTAT	Az Európai Bizottság Statisztikai Főigazgatósága
DG JRC	Az Európai Bizottság Közös Kutatóközpont Főigazgatósága
DG RTD	Az Európai Bizottság Kutatási és Innovációs Főigazgatósága
EEA	Európai Környezetvédelmi Ügynökség
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
EUSZA	Az Európai Unió Szolidaritási Alapja
IPCC	Éghajlatváltozási Kormányközi Testület
KAP	Közös agrárpolitika
LUCAS	Földhasználati és földfelszín-borítottsági összeírás
NAP	Az UNCCD keretében az elsivatagosodás elleni küzdelemre irányuló nemzeti cselekvési program
RCP	Reprezentatív koncentrációs pálya
RDP	Vidékfejlesztési program
SDG	Fenntartható fejlesztési cél
SFD	Talajvédelmi keretirányelv
UNCCD	Az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezmény

ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az elsivatagosodás, amely a száraz területek talajromlásának egyik formáját képezi, egyre nagyobb fenyegetést jelent az Európai Unióban, és jelentős hatást gyakorol a földhasználatra. Az „elsivatagosodás” terminussal szokás leírni azon emberi és éghajlati eredetű folyamatokat, amelyek következtében a száraz területeket olyan problémák sújtják, mint a csökkenő élelmiszer-termelés, a talaj terméketlensége, a földterületek természetes ellenálló képességének csökkenése és a rosszabb vízminőség. Az európai éghajlatváltozási előrejelzések azt mutatják, hogy az elsivatagosodás kockázata növekszik. Már most is léteznek forró félsivatagok Dél-Európában, ahol az éghajlat mérsékeltről száraz éghajlattá alakul át. Ez a jelenség észak felé terjed. Az Európában 2018 nyarán megfigyelt, magas hőmérséklet és alacsony csapadékmennyiség által jellemzett hosszú időszak emlékeztetett bennünket e probléma sürgető fontosságára.

II. Megvizsgáltuk, hogy eredményesen és hatékonyan kezelték-e az Unión belül az elsivatagosodás kockázatát. Értékeljük, hogy a Bizottság megfelelően használta-e fel a rendelkezésére álló adatokat, és hogy az Unió koherens intézkedések révén lép-e fel az elsivatagosodással szemben. Ellenőriztünk az elsivatagosodással foglalkozó uniós projekteket, és megvizsgáltuk annak valószínűségét, hogy 2030-ra (az Unió ekkorra vállalt kötelezettséget) megszűnik a talajromlás, vagyis a föld mint erőforrás mennyisége és minősége állandó marad vagy növekszik, illetve javul.

III. Megállapítjuk, hogy miközben az elsivatagosodás és a talajromlás aktuális és egyre növekvő fenyegetést jelent az Unióban, a Bizottság nem rendelkezik világos képpel ezekről a kihívásokról, az elsivatagosodás ellenében tett lépései pedig nem koherensek. A Bizottság nem értékelte, hogy történt-e előrelépés a talajromlás 2030-ra történő megszüntetésére vonatkozó kötelezettségvállalás kapcsán.

IV. Noha a Bizottság és a tagállamok gyűjtenek adatokat az elsivatagosodásra és a talajromlásra ható különböző tényezőkről, a Bizottság nem elemezte ezeket annak érdekében, hogy perdöntő értékelést adjon az Unióban megfigyelhető elsivatagosodásról és talajromlásról.

V. Az elsivatagosodással és a talajromlással kapcsolatban nincsen uniós szintű stratégia. Ehelyett többféle stratégia, cselekvési terv és kiadási program létezik, mint például a közös agrárpolitika, az uniós erdőgazdálkodási stratégia vagy az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia, amelyeknek van jelentősége az elsivatagosodással szembeni küzdelemben, de nem arra összpontosítanak.

VI. Az elsivatagosodással kapcsolatos uniós projektek elszórtan jelennek meg a különböző uniós szakpolitikai területeken, főként a vidékfejlesztésben, de a környezetvédelmi és éghajlat-politikai fellépésekben, valamint a kutatási és regionális politikában is. Ezeknek a projekteknek lehet pozitív hatása az elsivatagosodás elleni küzdelemben, de vannak aggályok a hosszú távú fenntarthatóságukkal kapcsolatban.

VII. 2015-ben az Unió és a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy 2030-ra megszüntetik a talajromlást az Unióban. Nem történt azonban teljes körű uniós szintű értékelés a talajromlásra nézve, és nem állapodtak meg ennek módszertanában sem. A tagállamok nem hangolták össze tevékenységeiket, a Bizottság pedig nem adott gyakorlati iránymutatást ebben a témában. Továbbra sincs világos, közös jövőkép az Unióban arra nézve, hogyan fogják 2030-ra megszüntetni a talajromlást.

VIII. A fentiek alapján ajánlásokat teszünk a Bizottságnak, amelyek célja az Unión belüli talajromlás és elsivatagosodás jelenségének alaposabb feltárása, a talajra vonatkozó uniós jogi keret megerősítésével kapcsolatos szükségletek felmérése, és fokozott törekvés azon uniós és tagállami kötelezettségvállalás teljesítésére, hogy 2030-ra szűnjön meg a talajromlás az Unióban.

BEVEZETÉS

Elsivatagosodás az Unióban: az éghajlatváltozás és az emberi tevékenység által kiváltott egyre fenyegetőbb veszély

1. Európát egyre nagyobb mértékben sújtja az elsivatagosodás. Az elsivatagosodás kockázata Dél-Portugáliában, Spanyolország egyes területein és Dél-Olaszországban, Délkelet-Görögországban, Máltán, Cipruson, valamint Bulgária és Románia Fekete-tengerrel határos területein a legsúlyosabb. Különböző tanulmányok tanúsága szerint e területeken gyakran megfigyelhető talajerózió, szikesedés, a talaj szervesszén-tartalmának csökkenése, a biodiverzitás csökkenése és földcsuszamlások¹. Az Európában 2018 nyarán megfigyelt, magas hőmérséklet és alacsony csapadékmennyiség által jellemzett hosszú időszak emlékeztetett bennünket e probléma sürgető fontosságára.
2. Az elsivatagosodás a talajromlás egyik formája a száraz területeken. Ezzel a terminussal szokás leírni azon emberi és éghajlati eredetű folyamatokat, amelyek következtében a száraz területeket olyan problémák sújtják, mint a csökkenő élelmiszer-termelés, a talaj terméketlensége, a földterületek természetes ellenálló képességének csökkenése és a rosszabb vízminőség (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat. Alapfogalmak

Sivatagosodás: „a különböző tényezők, köztük az éghajlat-ingadozások és az emberi tevékenység okozta talajdegradáció az arid, a szemi-arid és a száraz szubhumid területeken”². A sivatagosodás a szegénység egyik oka; a szél által hordozott por egészségügyi problémákat okozhat, és a biológiai sokféleség is csökkenhet. A sivatagosodás demográfiai és gazdasági következményekkel is járhat, mivel az érintett területekről az emberek kénytelenek elvándorolni. A sivatagosodás nem a hagyományosan „sivatagként” ismert területeken uralkodó körülményeket írja le, hanem a száraz területekre vonatkozó kifejezés.

¹ Montanarella, L., Toth, G., JRC, „Desertification in Europe” (*Elsivatagosodás Európában*), 2008.

² Lásd: [az Egyesült Nemzetek 1994. évi Egyezménye az elsivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszálytal és/vagy elsivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára \(UNCCD\), 1. cikk.](#)

Talajromlás: a talaj biológiai vagy gazdasági termelékenységének csökkenése vagy megszűnése³. E jelenség következtében a termékeny talaj veszít termelékenységéből. A talajromlást elsősorban emberi tevékenység okozza. A termelékenység mellett olyan más tényezők is felhasználhatóak a talajromlás értékelésére, mint a felszínborítás, a talajerózió vagy a talaj szervesszén-tartalma. A talajromlás más fogalom meghatározásai a biodiverzitás és az ökoszisztéma-szolgáltatások romlását hangsúlyozzák⁴. A [talajdegradáció-semlegesség](#) (a talajromlás megszűnése) ehhez kapcsolódó fogalmát az UNCCD a következőképpen határozza meg: „olyan állapot, amikor a föld mint az ökoszisztéma-funkciók és -szolgáltatások támogatásához és az élelmezésbiztonság javításához szükséges erőforrás mennyisége és minősége egy meghatározott időbeli és térbeli nagyságrenden és ökoszisztémán belül állandó marad vagy növekszik.”

A száraz vagy arid, szemi arid és száraz szubhumid területek olyan területek, ahol az éves csapadékmennyiségnek a felszín és a növényzet éves potenciális párolgásához viszonyított aránya, a szárazsági mutató, 0,05:1 és 0,65:1 között van⁵. A száraz területeken gyakori az aszály.

Aszály: ez a jelenség akkor fordul elő, ha a csapadék tetemes mértékben a szokásos értéke alatt marad, ami a földet mint erőforrást gyarapító rendszereket kedvezőtlenül befolyásoló, súlyos hidrológiai egyensúlyhiányt okoz⁶. Az aszály és az elsivatagosodás szorosan összefüggő jelenségek, de az aszály időszakos, rövid- vagy középtávú esemény, szemben az elsivatagosodás hosszú távú jelenségével. Ha az aszály hónapokig vagy évekig eltart, akkor nagy területeket sújthat, és súlyos környezeti, társadalmi és gazdasági hatásokkal járhat. Bár aszályok mindig is előfordultak, jelenlegi gyakoriságukat és hatásukat súlyosbítja az éghajlatváltozás, valamint a helyi éghajlathoz nem alkalmazkodó emberi tevékenységek.

³ Uo.

⁴ Lásd pl. A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudománypolitikai platform, "[Assessment Report on Land Degradation and Restoration](#)" (Értékelő jelentés a talajromlásról és a helyreállításról).

⁵ Lásd: [az Egyesült Nemzetek 1994. évi Egyezménye az elsivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályal és/vagy elsivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára](#) (UNCCD), 1. cikk.

⁶ Uo.

A szárazság olyan éghajlati jelenség, amelyet a vízhiány jellemez⁷. Hosszú távú jelenség; úgy mérik, hogy a hosszú távú átlagos vízellátást (csapadék) összevetik a hosszú távú átlagos vízigénnyel (a felszín és a növényzet párolgása).

Sivatag: hiperarid, terméketlen terület, ahol kevés a csapadék, és ahol ebből adódóan az életfeltételek a növényi és állati élet számára kedvezőtlenek.

3. Az elsivatagosodásnak egyaránt okozója az emberi tevékenység és az éghajlatváltozás.

- **Emberi tevékenységek** A víz túlzott használata vagy nem hatékony felhasználása – például rossz öntözési technológiák miatt – csökkenti a terület teljes vízellátását, ami a vegetáció csökkenéséhez, majd végül elsivatagosodáshoz vezethet. A túllegeltetés és az erdőirtás⁸ is elsivatagosodást eredményezhet, mivel megszünteti vagy károsítja a földet védő, nedvesen és termékenyen tartó vegetációt. Vonatkozó tanulmányok szerint valamely földterület termelésből való kivonása is kiszolgáltatottabbá teheti azt a talajromlással és az elsivatagosodással szemben⁹. Az emberi tevékenység hiánya ugyanakkor olyan előnyökkel is járhat, mint a talaj regenerálódása, a biodiverzitás növekedése és az aktív újraerdősítés¹⁰.
- **Éghajlatváltozás** Mivel az éghajlatváltozás miatt nő az átlaghőmérséklet és egyre gyakoribbak és súlyosabbak az aszályok és a más súlyos időjárási események

⁷ World Atlas of Desertification (Elsivatagosodási világotlasz), JRC, 2018.

⁸ Túllegeltetés akkor fordul elő, ha a mezőgazdasági termelők túl sok állatot tartanak egy kis területen, vagy túl sokáig tartják az állatokat egy adott területen. Az erdőirtás indoka sok esetben a kivágott faanyag tüzelőként való felhasználása, vagy az, hogy területet nyerjenek mezőgazdasági tevékenység vagy lakásépítés céljára.

⁹ Lásd Rubio, J. L. és Recatalá, L., „The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects” (A Földközi-tenger térségében végbemenő elsivatagosodás jelentősége és következményei, beleértve a biztonsági szempontokat is), Centro de Investigaciones sobre Desertificación, Valencia, Spanyolország, 2006, illetve Salvati, L. és Bajocco, S., „Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future” (A földterületek elsivatagosodással szembeni érzékenysége Olaszország-szerte: Múlt, jelen és jövő), *Applied Geography* 31, 2011.

¹⁰ Rey Benayas, J. M., Martins, A., Nicolau, J. M. és Schulz, J. J., „Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences” (A mezőgazdasági földterületek termelésből való kivonása: a mozgatórugók és a következmények áttekintése), CABI Publishing, 2007.

(lásd: **9. bekezdés**), a száraz területek talajromlása (és ezáltal az elsivatagosodás) egyre nagyobb méreteket ölt. A rendkívül kiszáradt föld hajlamos az erózióra, többek között a heves árhullámok során, amely gyorsan elsöpri a termőtalajréteget, tovább rombolva a földfelszínt¹¹.

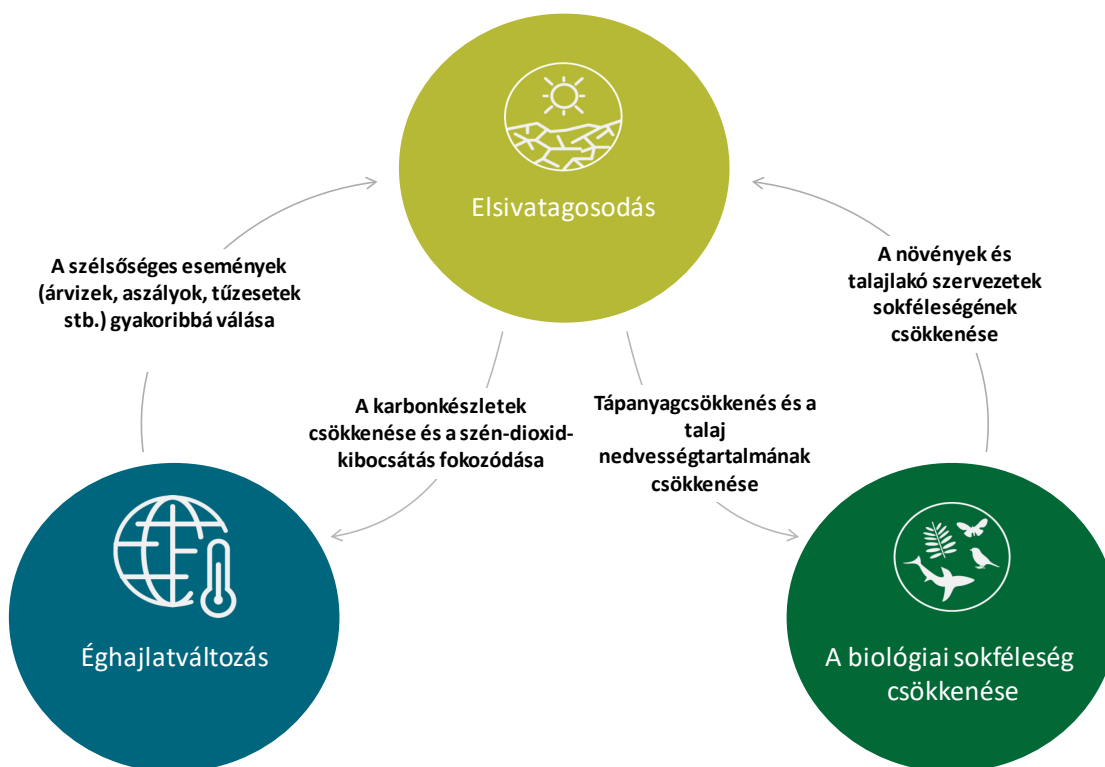
4. Másfelől az elsivatagosodás befolyásolhatja az éghajlatváltozást, mégpedig negatív módon.

- A talajromlás során üvegházhatást okozó gázok kerülnek a légkörbe, ami növeli annak kockázatát, hogy folytatódik az éghajlatváltozás, illetve a biodiverzitás csökkenése (lásd: **1. ábra**). A viharok, a tűzvészek és a talajromlás előre jelzett intenzitásnövekedése, illetve a kártevők elszaporodása miatt a biomassza és a kötött szén-készlet egyre inkább ki van téve annak a kockázatnak, hogy mennyiségük a légkörbe való kikerülés miatt csökken¹².
- A regenerálódott talaj fokozatosan üvegházhatást okozó gázokat nyel el a légkörből. Ez ösztönzi a fák és a vegetáció növekedését. Ez a növényzet azután több szén-dioxidot képes elnyelni. Azokon a területeken, ahol a talaj leromlott, ez a folyamat nem tud beindulni, és nem nyelődik el szén-dioxid a légkörből.

¹¹ Lásd: a Számvevőszék 25/2018. sz., [„Az árvízvédelmi irányelv: előrehaladás a kockázatok értékelése terén, a tervezés és a végrehajtás azonban javításra szorul”](#) című különjelentése.

¹² Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC), „Global Warming of 1.5°C” (1,5°C-os globális felmelegedés), 2018, Approval Session, 3–72. o.; Settele, J. et al., „Terrestrial and Inland Water Systems” (Szárazföldi vízrendszerek), *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* (Éghajlatváltozás, 2014: hatások, alkalmazkodás és sebezhetőség. A. rész: Globális és ágazati szempontok. A II. munkacsoport hozzájárulása az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület ötödik értékelő jelentéséhez), [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. és White, L. L. (szerk.)]. Cambridge University Press, 2014, 271–359. o.; Seidl, R. et al., „Forest disturbances under climate change” (Erdőgazdálkodási zavarok az éghajlatváltozás hatására), *Nature Climate Change*, 7, 2017, 395–402. o., 7 doi:10.1038/nclimate3303.

1. ábra. Az elsivatagosodás, a biodiverzitás csökkenése és az éghajlatváltozás közötti kapcsolat



Forrás: Európai Számvevőszék, a Világ Erőforrásai Intézet [Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis](#) (Ökoszisztémák és emberi jólét: összefoglaló az elsivatagosodásról) című kiadványa alapján, 2005, 17. o.

5. 2008-ban az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) 1,68 millió km² területre kiterjedően vizsgálta¹³ Dél-, Közép- és Kelet-Európa elsivatagosodását. 2017-ben ugyanezen módszertan alapján utókövető vizsgálatra¹⁴ került sor. A kutatás tanúsága szerint az elsivatagosodásra nagyon érzékeny vagy rendkívül érzékeny területek nagysága

¹³ A vizsgálat a következő területeket ölelte fel: Portugália, Spanyolország, Franciaország déli régiója, Olaszország, Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, Albánia, Görögország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Románia és Bulgária.

¹⁴ Prăvălie, R., Patriche, C., Bandoca, G., „Quantification of land degradation sensitivity areas in Southern and Central Southeastern Europe. New results based on improving DISMED methodology with new climate data” (A talajromlásra érzékeny területek számszerűsítése Dél-, Közép- és Délkelet-Európában. A DISMED módszertan új éghajlati adatokkal történő továbbfejlesztésén alapuló új eredmények), *Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution* (Catena – Interdiszciplináris talajtudományi, hidrológiai, és a geoökológiára és a tájkép alakulására összpontosító geomorfológiai folyóirat), 158. sz., 2017; 309–320. o.

177 000 km²-rel nőtt, ami megközelítőleg Görögország és Szlovákia együttes területének felel meg – és mindez kevesebb mint egy évtized alatt következett be (lásd: **1. táblázat**).

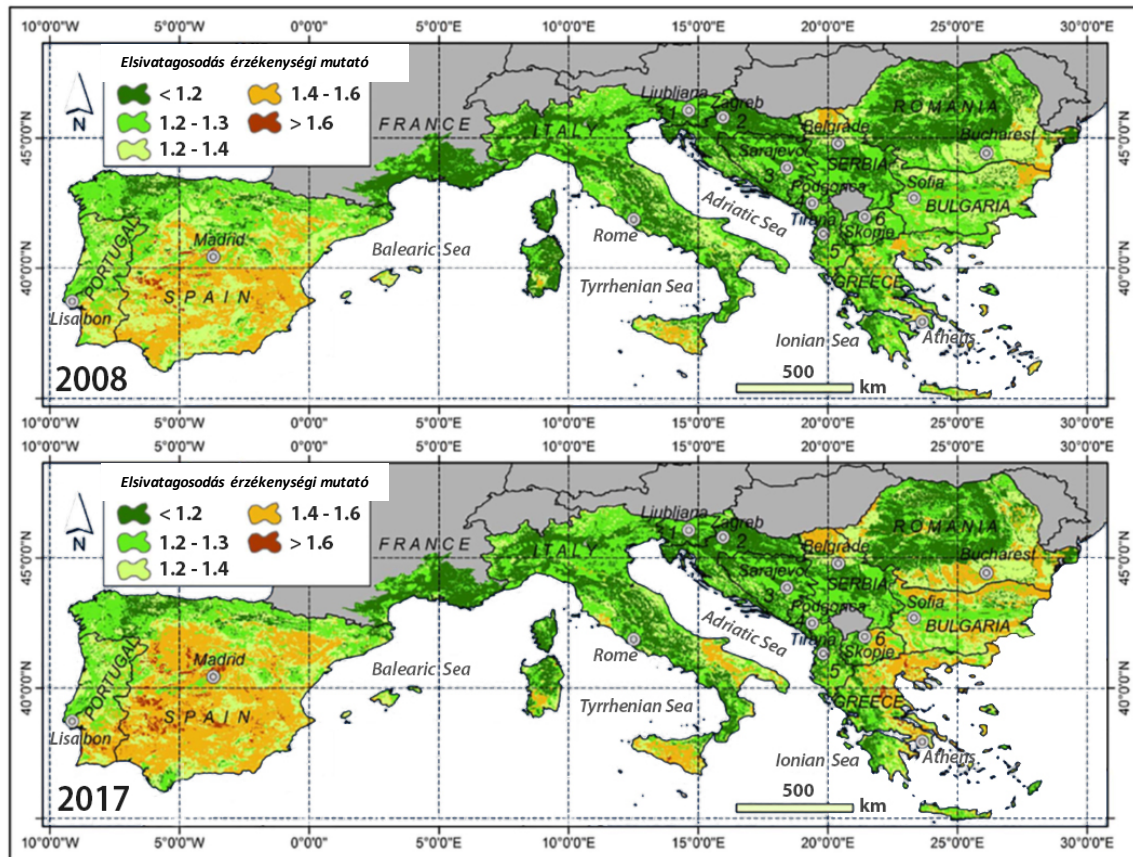
1. táblázat. Az elsivatagosodással szembeni érzékenység Dél-, Közép- és Kelet-Európában 2008-ban és 2017-ben

	2008		2017		A 2008 és 2017 közötti különbség	
	ezer km ²	%	ezer km ²	%	ezer km ²	%
Nagyon magas	10	1	28	2	+18	+1,1
Magas	224	13	383	23	+159	+9,5
Mérsékelt	419	25	381	23	-38	-2,2
Alacsony	560	33	475	28	-85	-5,1
Nagyon alacsony	467	28	413	24	-54	-3,2
ÖSSZESEN	1 680	100	1 680	100	-	-

Forrás: Európai Számvevőszék, Prävãlie et al., 2017 alapján.

6. Az utókövető vizsgálaton alapuló **2. ábra** romló helyzetet mutat Dél-Európában és a Balkánon.

2. ábra. Az elsivatagosodással szembeni érzékenység indexe az Unióban¹⁵ 2008-ra és 2017-re vonatkozóan



Forrás: Prävălie et al., 2017.

7. Ciprus, amelyet nem vontak be a fent említett vizsgálat hatókörébe, különösen súlyosan érintett: a vizsgálat megállapítása szerint az ország 99%-a ki van téve az elsivatagosodás veszélyének¹⁶. Az **I. melléklet** térképei mutatják be az elsivatagosodásra való hajlamosságot a felkeresett öt tagállamban (lásd: **26. bekezdés**).

¹⁵ Mindkét térkép ugyanazt a módszertant használja, bár a 2017-es térkép esetében egy további éghajlatminőségi indexet is figyelembe vettek.

¹⁶ I.A.CO Environmental & Water Consultants, Ciprus, 2008.

Az éghajlatváltozási forgatókönyvek megerősítik, hogy az Unió növekvő mértékben ki van téve az elsivatagosodás veszélyének

8. Az európai éghajlatváltozási előrejelzések szerint az elsivatagosodás kockázata növekszik¹⁷. Dél-Európában léteznek olyan forró félsivatagok, ahol a vizsgálatok tanúsága szerint az éghajlat mérsékeltről száraz éghajlattá alakul át¹⁸. Ez a jelenség már elkezdett észak felé terjedni. A tudományos eredmények azt sugallják, hogy az emberi eredetű kibocsátások jelentősen növelték az aszályos évek valószínűségét a mediterrán térségben¹⁹.
9. Az éghajlatváltozás miatt a víz egyre szűkösebb erőforrássá válik Európa egyes részein, és a vizsgálati eredmények szerint egyre gyakrabban következnek be aszályok²⁰. Ez növeli az elsivatagosodással szembeni kiszolgáltatottságot. A Bizottság által alkalmazott éghajlatváltozási modellek szerint a hőmérséklet előreláthatólag bizonyos régiókban (amilyen például Spanyolország) több mint 2°C-kal fog nőni az évszázad végéig. Ugyanezen időszak alatt a nyári csapadék előreláthatólag 50%-kal vagy még többel fog csökkenni Dél-

¹⁷ [IPCC Fifth Assessment Report \(Az IPCC ötödik értékelő jelentése\)](#), Working Group III Report „Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change” (a III. munkacsoport jelentése, „Éghajlatváltozás, 2014: az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése); EEA, [Climate Change Impacts and Vulnerability \(Az éghajlatváltozás hatásai és a sebezhetőség\)](#), 2016; a Számvevőszék [állapotfelmérése az energiaügyekkel és éghajlatváltozással kapcsolatos uniós fellépésekről](#), 117. bekezdés.

¹⁸ Lásd pl. Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N., Dosio, A., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?” (Európa ki van téve az elsivatagosodás kockázatának az éghajlatváltozás miatt?), *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018–9557, 2018 EGU General Assembly.

¹⁹ [IPCC, “Global Warming of 1.5°C” \(1,5°C-os globális felmelegedés\), 2018, Approval Session, 3–36. o.](#); Gudmundsson, L. és Seneviratne, S. I., „Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe” (Az emberi eredetű éghajlatváltozás befolyásolja a meteorológiai szárazság kockázatát Európában), *Environmental Research Letters*, 11(4), 2016, 044 005, doi:10.1088/1748–46 9326/11/4/044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., and Zhang, X., 2017, „Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources” (Az emberi eredetű éghajlatváltozás hatását észlelték az európai megújuló édesvízi erőforrásokban), *Nature Climate Change*, 7, 813. o.

²⁰ Lásd pl. Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I., (szerk.), „Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less” (A katasztrófakockázat-kezelés tudománya 2017-ben: nagyobb tudás, kevesebb veszteség). Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2017 és http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

Európában²¹. 2018-as jelentésében²² az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) nagy bizonyossággal erősítette meg, hogy a közepes szélességi fokokon a szélsőségesen forró napok hőmérséklete akár 3°C-kal is emelkedhet, ha a globális felmelegedés 1,5°C körül lesz, illetve 4°C-kal, ha a felmelegedés 2°C körül alakul, és hogy a legtöbb szárazföldi régióban a forró napok számának növekedése várható.

10. A Bizottság által alkalmazott modellek előrejelzéseket adnak az elsivatagosodás kockázatáról is, amely várhatóan különösen Spanyolországban, Dél-Olaszországban, Portugáliában és Délkelet-Európa egyes területein, ezen belül Bulgáriában, Görögországban, Cipruson és a romániai Duna-deltában lesz jelentős (lásd: **3. ábra**). Más tanulmányok szerint ha 1,5°C-os helyett 2°C-os lesz a globális felmelegedés, akkor elsősorban Dél-Európában és a földközi-tengeri térségben fokozódik a szárazság és csökken a rendelkezésre álló víz mennyisége²³.

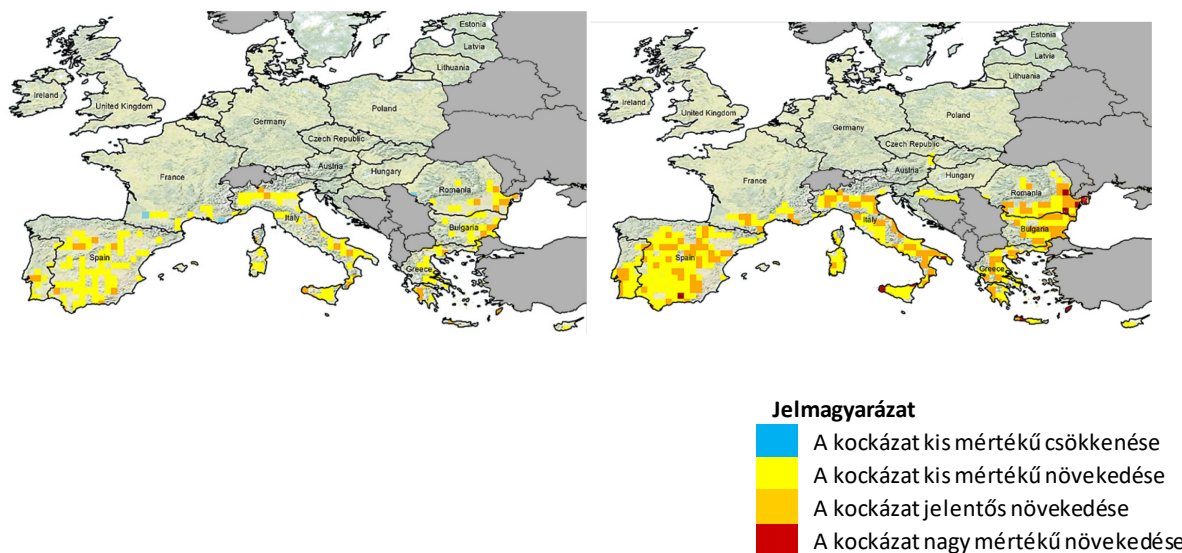
²¹ [Climate Impacts in Europe \(Éghajlati hatások Európában\)](#). A Közös Kutatóközpont PESETA II. projektje, 2014. A Közös Kutatóközpont tudományos és szakpolitikai jelentései. Az adatok forrása: Dosio és Paruolo 2011, valamint Dosio et al. 2012.

²² IPCC, „Global Warming of 1.5°C” (1,5°C-os globális felmelegedés), 2018, *Summary of Policy Makers* (Összefoglaló a politikai döntéshozók részére), 9. o.

²³ IPCC, „Global Warming of 1.5°C” (1,5°C-os globális felmelegedés), 2018, Approval Session, 3–41. o. és 3–142. o.; Schleussner, C.-F. et al., „Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5°C and 2°C” (Differenciált éghajlati hatások a globális felmelegedés szempontjából politikailag releváns határookra nézve: 1,5°C és 2°C esetén), *Earth System Dynamics*, 7(2), 2016b, 327–351. o., doi:10.5194/esd-7-327-2016; Lehner, F. et al., „Projected drought risk in 1.5°C and 2°C warmer climates” (Előrejelzett aszálykockázat 1,5°C-kal, illetve 2°C-kal melegebb éghajlat esetén), *Geophysical Research Letters*, 44(14), 2017, 7419–7428. o., doi:10.1002/2017GL074117; Wartenburger, R. et al., „Changes in regional climate extremes as a function of global mean temperature: an interactive plotting framework” (A regionális éghajlati szélsőségek változása a globális átlaghőmérséklet függvényében: interaktív tervezési keretrendszer), *Geoscientific Model Development*, 10, 2017, 3609–3634. o., doi:10.5194/gmd-2017-33; Greve, P., Gudmundsson, L., és Seneviratne, S. I., „Regional scaling of annual mean precipitation and water availability with global temperature change” (Az átlag éves csapadék és a rendelkezésre álló víz regionális megoszlása a globális hőmérsékletváltozás szerint), *Earth System Dynamics*, 9(1), 2018, 227–240. o., doi:10.5194/esd-9-227-2018; Samaniego, L. et al., „Anthropogenic warming exacerbates European soil moisture droughts” (Az emberi eredetű felmelegedés súlyosbítja a talajnedvesség csökkenését Európában), *Nature Climate Change*, 8(5), 2018, 421–426. o., doi:10.1038/s41558-018-0138-5.

3. ábra. Az elsivatagosodási kockázat és a szárazsági mutató előre jelzett változása 2071 és 2100 között, 1981–2010-hez viszonyítva

- Az elsivatagosodás kockázatának²⁴ előre jelzett változása a 2,4°C-os (RCP 4,5, balra) és a 4,3°C-os (RCP 8,5, jobbra) modell alapján 2071 és 2100 között, az 1981–2010-es időszakhoz viszonyítva²⁵.

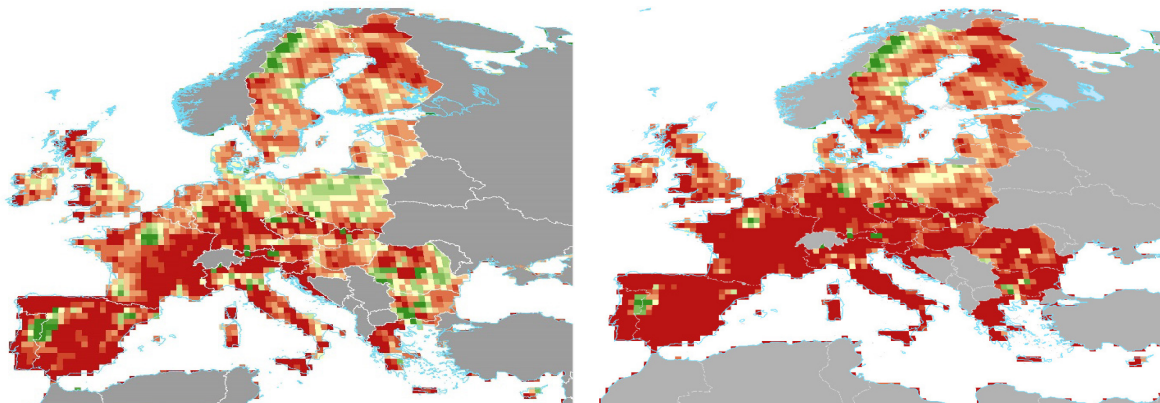


Forrás: Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N., Dosio, A., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?” (Európa ki van téve az elsivatagosodás kockázatának az éghajlatváltozás miatt?), *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018–9557, 2018 EGU General Assembly.

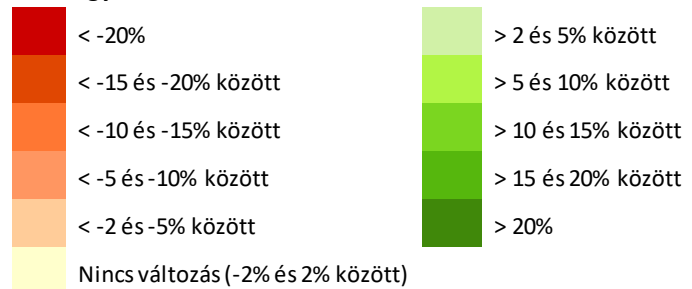
²⁴ Különböző mutatók alapján, pl. a FAO-UNEP szárazsági index, a Köppen-Geiger-féle éghajlati osztályozás és a Holdridge-féle életforma-rendszerek.

²⁵ A reprezentatív koncentrációs pályák (RCP) az üvegházhatású gázok koncentrációjának az IPCC előrejelzéseiben alkalmazott modellpályái. A 2081–2100-as időszakra az RCP 4,5 bekövetkezte esetén a levegő hőmérséklete az 1850–1900-as (iparosodás előtti) átlaghoz képest várhatóan az 1,7°C és 3,2°C közötti tartományban növekszik (átlagban 2,4°C-kal). Az RCP 8,5 bekövetkezte esetén a levegő hőmérséklete várhatóan a 3,2°C és 5,4°C közötti tartományban növekszik (átlagban 4,3°C-kal).

- A szárazsági mutató előre jelzett változása a 2,4°C-os (RCP 4,5, balra) és a 4,3°C-os (RCP 8,5, jobbra) modell alapján 2071 és 2100 között, az 1981–2010-es időszakhoz viszonyítva.



Jelmagyarázat



Forrás: Feldolgozta Jian-Sheng Ye, Lanzhou Egyetem, Kína, a World Atlas of Desertification (Elsivatagosodási világtlasz, 2018, DOI:10.2760/06292) készítése során. Forrásadatok: A Kelet-Angliai Egyetem globális csapadék-klimatológiai központja és éghajlatkutató egysége.

Forrás: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (szerk.), World Atlas of Desertification (Elsivatagosodási világtlasz), Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2018, 78. o.

Az ENSZ elsivatagosodás elleni küzdelemre vonatkozó kerete

11. Az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezmény (UNCCD) az e küzdelem globális keretét meghatározó nemzetközi megállapodás. Az ENSZ 1992-ben Rio de

Janeiróban tartott Föld-csúcstalálkozóját követően²⁶, 1994-ben született egyezmény jogilag kötelező erejű megállapodás a földdel kapcsolatos olyan témákban, mint a talajromlás és az elsivatagosodás, egyben fórum az alkalmazkodás, a hatásmérséklés és az ellenálló képesség kérdéseinek kezelésére. Az UNCCD-nek 197. részes fele van, köztük az Unió²⁷ és 28 tagállama. A részes felek egymással együttműködve igyekeznek javítani a száraz területeken élő emberek életkörülményeit, fenntartani és helyreállítani a talaj termőképességét, enyhíteni az elsivatagosodás és az aszály hatásait.

12. Az UNCCD részes felei önkéntesen „sivatagosodásnak kitett” területnek nyilváníthatják magukat. Az így eljáró országoknak az elsivatagosodás leküzdésére nemzeti cselekvési programot kell kialakítaniuk és végrehajtaniuk.

13. 2015-ben az ENSZ elfogadta a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendet²⁸, amely tartalmazta azt a kötelezettségvállalást is, hogy végrehajtják az ENSZ összes fenntartható fejlesztési célját (SDG). Ezek közül a 15. SDG a következőkre irányul: „a szárazföldi ökoszisztémák fenntartható használatának védelme, helyreállítása és ösztönzése, fenntartható erdőgazdálkodás, az elsivatagosodás elleni küzdelem, a talajromlás megállítása és visszafordítása, a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása”, és egyik célja „2030-ig az elsivatagosodás leküzdése, a leromlott földterületek és talaj – ezen belül a sivatagosodás, aszály és árvizek által érintett területek – helyreállítása, valamint a talajromlás megszüntetése világszerte” (15.3. cél).

14. 2017-ben az UNCCD elfogadta a [2018 és 2030 közötti időszakra vonatkozó stratégiai keretét](#), amely a 15.3. fenntartható fejlesztési cél elérésére összpontosít. Az UNCCD részes

²⁶ Az UNCCD a három Rio de Janeiro-i egyezmény egyike; a másik kettő az ENSZ biológiai sokféleségről szóló egyezménye és az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye.

²⁷ Az [1998. március 9-i tanácsi határozat](#) úgy rendelkezik, hogy a Tanács a Bizottság javaslatára nyomán fogadja el az Európai Közösség álláspontját az UNCCD-vel szemben, valamint hogy az Európai Közösséget a Bizottság képviselje az UNCCD-nél. A Bizottság feladata biztosítani, hogy az uniós jogi keret összeegyeztethető legyen az UNCCD-vel, továbbá ellenőrizni, hogy az uniós jog végrehajtása során a tagállamok eleget tesznek-e az abból eredő kötelezettségeiknek, hogy az Unió az UNCCD részes fele.

²⁸ [A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend](#), amelyet 2015. szeptember 25-én fogadtak el az állam- és kormányfők az ENSZ csúcstalálkozóján.

feleként az Unió megerősítette azt a kötelezettségvállalását, hogy 2030-ra megszünteti a talajromlást.

Az elsivatagosodás elleni küzdelem az Unióban

15. Az Uniónak nincs célzott stratégiája vagy külön jogi kerete az elsivatagosodással kapcsolatban. Különböző egyéb stratégiák vagy kiadási programok keretében azonban foglalkoznak az elsivatagosodás egyes tényezőivel, amint azt az alábbiakban bemutatjuk.

16. 2006 szeptemberében a Bizottság elfogadta **a talajvédelemre vonatkozó tematikus stratégiát**²⁹, amelyben hangsúlyozta, hogy a talajromlás folyamata végül elsivatagosodáshoz vezethet. A stratégia célkitűzése a fenntartható talajhasználat biztosítása volt, mégpedig úgy, hogy megakadályozzák a talajromlást, megőrzik a talaj funkcióit, valamint olyan szinten állítják helyre a leromlott talajt, hogy legalább a jelenlegi és a tervezett felhasználásának megfelelően be tudja tölteni funkcióit. A talajra vonatkozó 2006. évi stratégia négy pillér köré szerveződött: figyelemfelhívás; integrálás más szakpolitikákba; kutatás; valamint jogalkotás, azaz **a talajvédelmi keretirányelvre** vonatkozó javaslat³⁰.

17. A talajvédelmi keretirányelvre vonatkozó javaslat megkövetelte a tagállamoktól a talajromlás kockázatának kített területek azonosítását, a talajvédelmi célok meghatározását, valamint az e célok eléréséhez szükséges programok végrehajtását. A javasolt irányelv hozzá kívánt járulni a talajromlásból és a talaj biodiverzitásának csökkenéséből eredő elsivatagosodás megállíttásához is. Közel nyolc éven át a Tanácsban mégsem sikerült minősített többséget³¹ elérni az elfogadásához. 2014 áprilisában a Bizottság visszavonta a javaslatot.

²⁹ [COM\(2006\)231 végleges.](#)

³⁰ [COM\(2006\) 232 végleges.](#)

³¹ 2007-ben egy öt tagállamból álló kisebbségi csoport – Németország, Franciaország, Hollandia, Ausztria és az Egyesült Királyság – a tervezet ellen szavazott a Környezetvédelmi Tanácsban. A többi 22 tagállam mind a javaslat mellett szavazott. Lásd http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm.

18. 2013 áprilisában a Bizottság elfogadta az **éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás 2013. évi stratégiáját**, amely ösztönzi a tagállamokat alkalmazkodási intézkedések meghozatalára. A stratégia hangsúlyozza: az Uniónak lépéseket kell tennie, hogy alkalmazkodni lehessen az éghajlatváltozás elkerülhetetlen hatásaihoz, valamint azok gazdasági, környezeti és társadalmi költségeihez.

19. 2013 novemberében az Unió elfogadta az Unió **általános környezetvédelmi cselekvési programját**, amely kimondja, hogy az Unióban 2020-ra a földet fenntarthatóan kell kezelni, a talajt megfelelően kell védeni, és a szennyezett területek szennyeződésmegelőzésének jó úton kell haladnia.

20. A 2013. évi **uniós erdőgazdálkodási stratégia** rámutatott, hogy az erdők nem csupán vidékfejlesztési szempontból, hanem a környezetvédelem és az éghajlatváltozás elleni küzdelem szempontjából is fontosak. Az erdők fontos szerepet játszanak a talajromlás és az elsivatagosodás elleni küzdelemben.

21. Az elsivatagosodásra irányuló intézkedések finanszírozására különböző alapokat lehet felhasználni:

- A közös agrárpolitika (KAP) végrehajtása, amelynek vidékfejlesztési³², zöldítési és kölcsönös megfeleltetési³³ elemei vannak, pozitív hatást fejthet ki a mezőgazdasági

³² Ezeket elsősorban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2013. december 17-i [1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 347., 2013.12.20., 487. o.) szabályozza. Ez az alap nyújt segítséget az Unió vidéki térségeinek, hogy szembenézzenek a különböző gazdasági, környezeti és társadalmi kihívásokkal.

³³ Ezeket elsősorban a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. december 17-i [1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (HL L 347., 2013.12.20., 608. o.) szabályozza.

A kölcsönös megfeleltetési szabályok között szerepelnek a talajerózió megelőzésére, a talaj szervesanyag-tartalmának és szerkezetének fenntartására, a környezetmegőrzés minimális szintjének biztosítására, az élőhelyek károsodásának elkerülésére, valamint a vízvédalomra és a vízgazdálkodásra vonatkozó intézkedések. A zöldítés számos olyan fenntartható mezőgazdasági gyakorlathoz kapcsolódik, mint az állandó gyepterületek fenntartása és a növénytermesztés diverzifikálása, amelyek pozitív hatást gyakorolnak a földterületekre.

talajokra. Az intenzív vagy nem fenntartható mezőgazdasági gyakorlatok viszont károsíthatják a talajt.

- Az európai strukturális és beruházási alapok³⁴ célja a regionális egyenlőtlenségek csökkentése Uniós-szerte. Egyik tematikus célkitűzése az „Éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a kockázatmegelőzés”. Az elsivatagosodás elleni küzdelmet célzó projekteket – ha a tagállamok szerint fennáll ilyen igény – például az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) vagy a kohéziós alapból lehet társfinanszírozni.
- Az elsivatagosodás kapcsán számba jönnek még a következő uniós finanszírozási eszközök is: a hetedik keretprogram és a Horizont 2020 kutatási programjai³⁵, a LIFE³⁶ környezetvédelmi eszköz, illetve az Európai Unió Szolidaritási Alapja (EUSZA)³⁷.

22. Az Unió kiadási programjai tehát biztosítanak finanszírozást az elsivatagosodásra irányuló projektek számára, ám az elsivatagosodás kezelésére terv szerint és ténylegesen felhasznált uniós források összegéről nem állnak rendelkezésre adatok.

23. Az Unión belül a Tanács létrehozott egy munkacsoportot az elsivatagosodás témájában³⁸. Ez a munkacsoport készíti elő az Unió álláspontját az elsivatagosodással és talajromlással kapcsolatos nemzetközi tárgyalásokra, és ez az egyetlen rendszeres fórum az UNCCD-vel és az elsivatagosodással kapcsolatos kérdések uniós szintű megvitatására.

³⁴ Az európai strukturális és beruházási alapokat öt különálló alap alkotja: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

³⁵ Az Unió 2014–2020-as (Horizont 2020) és 2007–2013-as (hetedik keretprogram) időszakra vonatkozó kutatási és innovációs programjai.

³⁶ Franciául: *L'instrument financier pour l'environnement*. Az Unió-szerte megvalósított környezetvédelmi, természetvédelmi és éghajlat-politikai projektek támogatására szolgáló uniós pénzügyi eszköz.

³⁷ Azzal a céllal hozták létre, hogy reagáljanak a nagy természeti katasztrófákra, és kifejezzék a katasztrófák által sújtott uniós régiók iránti európai szolidaritást. Az EUSZA csak valamely természeti katasztrófa bekövetkezése után használható fel a talaj helyreállítására, a jövőben esetleg előforduló események megelőzésére vagy hatásának mérséklésére azonban nem.

³⁸ Nemzetközi környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó munkacsoport – Elsivatagosodás.

24. A Tanáccsal és a Bizottság más részlegeivel közösen a DG ENV koordinálja az UNCCD eseményein, például kétévenként a Részes Felek Konferenciáján képviselt uniós álláspontot. A Közös Kutatóközpont (JRC) alapvető szerepet játszik azáltal, hogy tudományos háttér-információkat bocsát rendelkezésre, és neveket vétet fel az UNCCD szakértői jegyzékébe. A Bizottság más részlegei is szerepet játszhatnak az elsivatagosodás elleni uniós küzdelemben, ahogy azt a **4. ábra** is szemlélteti. Emellett az Európai Bizottság Statisztikai Főigazgatósága (DG ESTAT) éves jelentést tesz közzé az Unión belül a fenntartható fejlesztési célok (SDG) felé tett előrehaladásról, többek között a 15. SDG értelmében a talajromlásra vonatkozó mutatók értékelésével (lásd: **13. bekezdés**).

4. ábra. Az Unión belüli elsivatagosodás terén szerepet vállaló bizottsági részlegek



Forrás: Európai Számvevőszék.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

25. Mivel Európát egyre nagyobb mértékben sújtja az elsivatagosodás, ellenőrzésünk megvizsgálta, hogy eredményesen és hatékonyan kezelték-e az Unión belül az elsivatagosodás kockázatát. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- a Bizottság és a tagállamok megfelelően használták-e fel a rendelkezésre álló adatokat;
- az Unió koherens intézkedések révén lépett-e fel az elsivatagosodással szemben;
- az elsivatagosodásra irányuló uniós projektek fejtettek-e ki pozitív hatást;
- valószínű-e, hogy 2030-ra megvalósul a talajromlás megszüntetésére vonatkozó uniós kötelezettségvállalás.

26. Ellenőrzésünket 2017 szeptembere és 2018 májusa között hajtottuk végre, és a következő forrásokból gyűjtöttünk ellenőrzési bizonyítékokat:

- a dokumentumok áttekintése és az Európai Bizottság öt főigazgatóságának³⁹munkatársaival készített interjúk;
- helyszíni vizsgálatok öt olyan tagállamban, amely az elsivatagosodás által érintett országnak nyilvánította magát: Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Portugália és Románia, amelyeket az elsivatagosodással szembeni kiszolgáltatottságuk miatt választottunk ki, valamint azért, hogy sokféle éghajlati adottságot, vegetációt, emberi tevékenységet és azonosított kockázatot vizsgálhassunk meg. Interjúkat készítettünk, stratégiai dokumentumokat (köztük vidékfejlesztési programokat), eljárásokat és adatokat elemeztünk;
- felkerestük egy 25 projektből álló minta olyan elemeit, amelyeket az említett öt tagállam az elsivatagosodás szempontjából relevánsnak nevezett meg, és amelyeket az Unió finanszírozott vagy társfinanszírozott. E projektek között voltak öntözési beruházások, erdőgazdálkodási és vetésforgó-projektek, valamint száraz-sziklás hegyoldalak vagy töltések helyreállítása a talajerózió megakadályozása érdekében. A projektek felkeresésével azt kívántuk felmérni, hogy a projektek tartós hatást gyakoroltak-e az elsivatagosodás kezelésére, azok jogszerűségéről vagy

³⁹ Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság (AGRI), Éghajlat-politikai Főigazgatóság (CLIMA), Környezetvédelmi Főigazgatóság (ENV), Közös Kutatóközpont Főigazgatóság (JRC) és Kutatási és Innovációs Főigazgatóság (RTD).

szabályszerűségéről nem kívántunk véleményt nyilvánítani. Ellenőriztünk olyan projekteket is, amelyek az elsivatagosodás kezelésének technikáit kutatták (lásd: **III. melléklet**);

- találkoztunk különböző érdekelt felekkel, köztük az UNCCD-vel, az EEA-val és tudományos szakértőkkel, hogy megvitassuk az Unión belül megfigyelhető elsivatagosodás és talajromlás kezelésének és nyomon követésének stratégiai megközelítéseit vagy technikáit.

27. Az ellenőrzés hatóköre nem terjedt ki arra, hogy városfejlesztés és más mesterséges fejlesztés következtében mekkora földterületet vonnak ki a művelés alól. Az EEA szerint⁴⁰ 2006 és 2012 között az Unió 28 országában a művelés alól kivont földterület évente megközelítőleg 850 km² volt, kevesebb, mint az Unió teljes földterületének 0,1%-a. A **25. bekezdésben** megfogalmazott ellenőrzési kérdések vizsgálatakor nem értékeltük az UNCCD által az elsivatagosodás elleni küzdelem érdekében létrehozott keretet.

ÉSZREVÉTELEK

A Bizottság és a tagállamok összegyűjtik az elsivatagosodás és a talajromlás szempontjából releváns adatokat, a Bizottság azonban nem használja fel azokat megfelelően

28. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság hogyan használja fel az elsivatagosodásról és a talajromlásról rendelkezésére álló adatokat. A Bizottságnak össze kell gyűjtenie és elemeznie kell az elsivatagosodásra és az ahhoz kapcsolódó kockázatokra vonatkozó adatokat, hogy dönteni tudjon az ezek kezeléséhez szükséges lépésekről, majd pedig cselekedjen. Ezeknek az adatoknak elégséges mennyiségűnek, koherensnek és megbízhatónak kell lenniük, továbbá rendszeresen frissíteni és ellenőrizni kell azokat.

⁴⁰ Európai Környezetvédelmi Ügynökség, [Művelés alól kivont földterületekre vonatkozó mutatók](#), 2018. május.

A Bizottság és a tagállamok gyűjtenek adatokat az elsivatagosodással kapcsolatban

29. Az Unióban az elsivatagosodás és a talajromlás szempontjából releváns mutatók nyomon követésére használt fő rendszer a Kopernikusz Föld-megfigyelési program, amelyet a Bizottság koordinál és irányít⁴¹. Ez a rendszer sokféle technológiát alkalmaz, a műholdaktól kezdve a szárazföldre, a tengerbe és a levegőbe telepített mérőrendszerekig. A Kopernikusz nyíltan és szabadon, sokféle területen szolgáltat adatokat: ilyen területek a légkör, a tenger, a szárazföld, az éghajlat, a veszélyhelyzetek és a biztonság. Egyik eleme, a szárazföld-monitoring szolgáltatás a felszínborításról és az ahhoz kapcsolódó változókról, például a növénytakaróról és a vízciklusról szolgáltat földrajzi információkat. 2015-ben egy újabb műholdat állítottak pályára. Ennek egyik kinyilvánított célja az elsivatagosodás megfigyelése⁴², erről azonban még nem állnak rendelkezésre egyértelmű információk (lásd még: **39. bekezdés**).

30. A Bizottság rendszeresen gyűjt az Unióban a talaj állapotával kapcsolatos különböző hasznos és releváns információkat, beleértve az UNCCD három részmutatójára vonatkozó információkat is (lásd: **38. bekezdés**).

31. A Közös Kutatóközpont az 1982 és 2010 közötti műholdas megfigyelések alapján a Kopernikusz adatait felhasználva elemezte a **földterületek termőképességét**⁴³. Az **5. ábra**, amely a Bizottság által az Unióban lévő földterületek termőképességének dinamikájával kapcsolatban közzétett legutóbbi átfogó adatokon alapul⁴⁴, azt mutatja be, hogy a forró,

⁴¹ A tagállamokkal, az Európai Űrügynökséggel, a Meteorológiai Műholdak Hasznosításának Európai Szervezetével, a Középtávú Időjárás Előrejelzések Európai Központjával, az uniós ügynökségekkel és a Mercator Océan szervezettel partnerségben valósították meg.

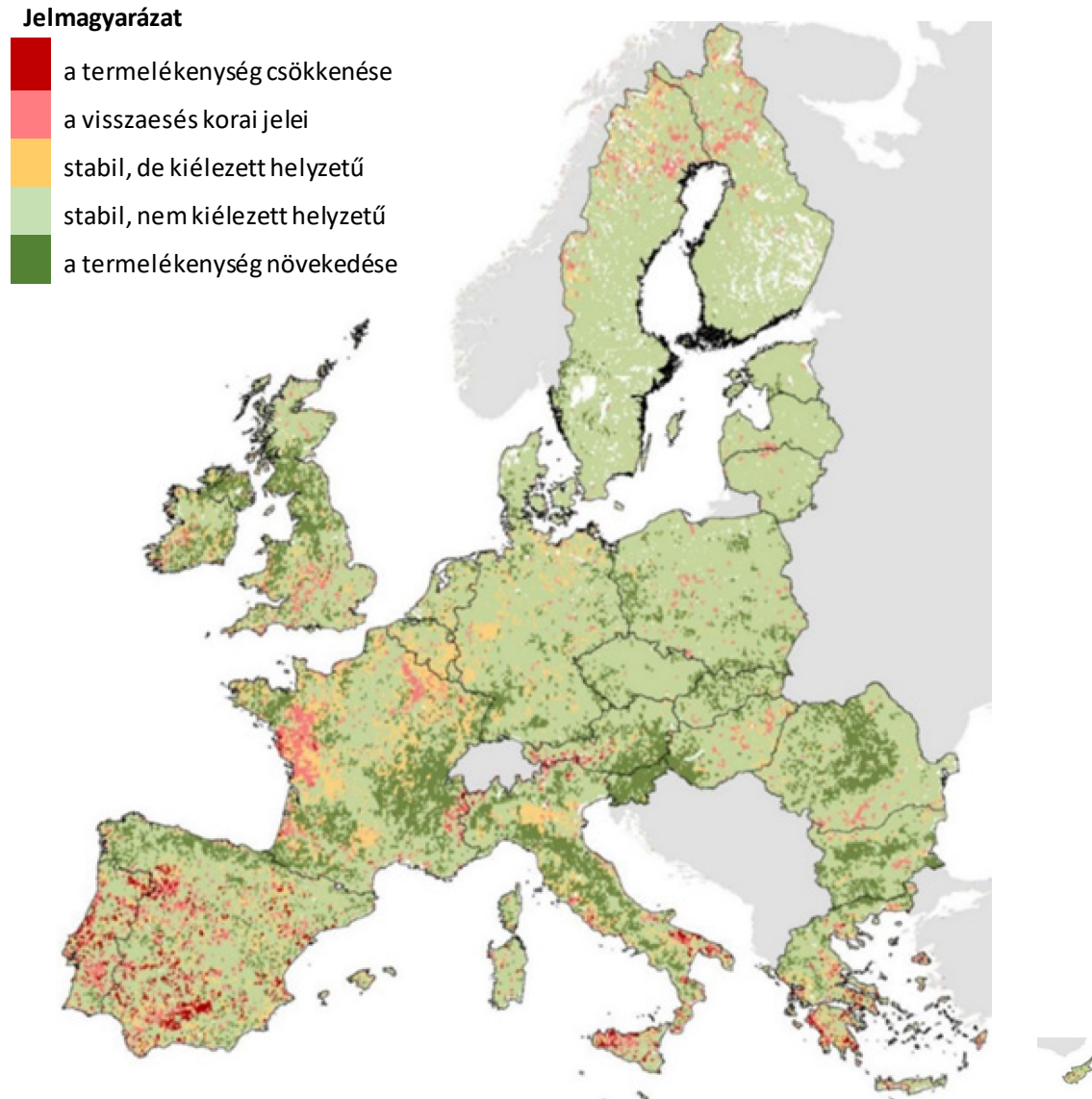
⁴² Sentinel-2A műhold, lásd <http://www.copernicus.eu/main/sentinel-2a-orbit>

⁴³ Cherlet, M., Ivits, E., Sommer, S., Tóth, G., Jones, A., Montanarella, L., Belward, A., „Land Productivity Dynamics in Europe, Towards a Valuation of Land Degradation in the EU” (*A föld termőképességének dinamikája Európában: A talajromlás értékelése az Unióban*), Közös Kutatóközpont, Környezetvédelmi és Fenntarthatósági Intézet, Földterőforrás-gazdálkodási Egység, 2013.

⁴⁴ A jelentés becslése szerint az Unió teljes területének 85,1%-át jelenleg nem érinti a földterület termőképességének csökkenése, 5,6% mutatja a termőképesség csökkenésének első jeleit, 1,5%-án pedig csökken a termőképesség.

száraz földközi-tengeri országokban nagyobb a kockázata annak, hogy csökken a földterületek termőképessége.

5. ábra. A földterületek termőképességének dinamikája Európában (1982–2010)



Forrás: JRC, 2012.

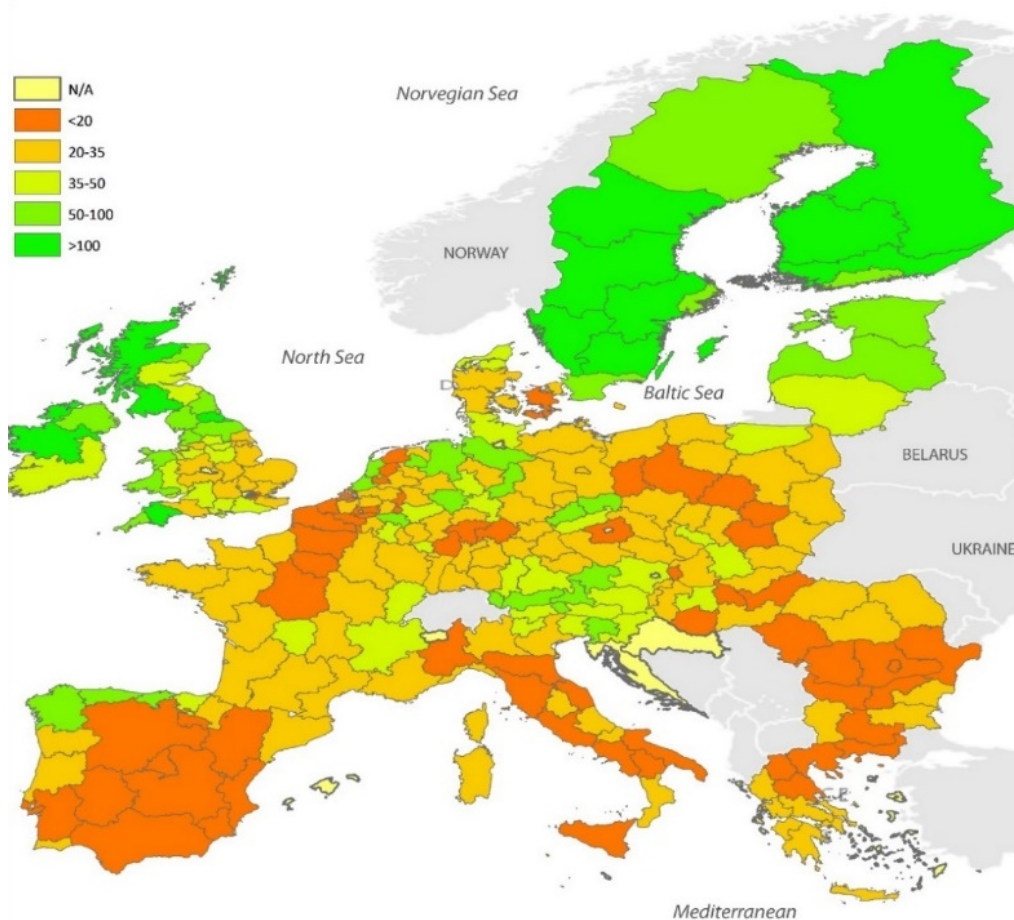
32. A **talaj szerveszén-tartalmát** a Bizottság a földhasználati és földfelszín-borítottsági összeírás ([LUCAS](#))⁴⁵, többcélú platformjának segítségével követi nyomon, amely egy, a Közös Kutatóközpont által három évente Unió-szerte elvégzett szabványosított elemzés a

⁴⁵ A LUCAS 2015 több mint 270 000 ponton végzett megfigyeléseket a 28 uniós tagállamban. A LUCAS 2018. évi felmérése 2018 márciusában indult el (több mint 240 000 pontot és kb. 99 000 kiértékelt felvételt tartalmaz), eredményei 2019-ben lesznek elérhetőek.

termőtalajréteg tulajdonságairól. Az EEA szerint „Az átlagos európai talaj esetén a legvalószínűbb az, hogy növekszik a széntartalom. A gyepterületek és az erdők talaja szénelnyelőként működik... miközben a szántóterületek talaja kisebb szén-dioxid-forrás”⁴⁶.

A **6. ábra** azt mutatja be, hogy Görögországban, Spanyolországban, Olaszországban, Portugáliában és Romániában az elsivatagosodás kockázatának kitett területek korrelálnak a talaj alacsony szerveszén-tartalmával.

6. ábra. LUCAS – A talaj szerveszén-tartalma az Unióban – 2015 (g/kg)



Forrás: JRC, 2018.

⁴⁶ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment>. A talajból származó legjelentősebb szén-dioxid-kibocsátásokat a szerves talajok átalakulása (lecsapolás) okozza.

33. **A felszínborítás és a felszínborítás változásának** rendszeres megfigyelését a CORINE (a környezetvédelmi programra vonatkozó tájékoztatás koordinációja)⁴⁷ végzi, amely a Kopernikusz programnak az EEA által irányított egyik eleme. A CORINE megfelelő adatsorait 2000 óta hatévente állítják elő, a legutóbbi 2012-ben készült el. Összességében az Unióban a mezőgazdasági földterületek és erdők a földterületek 85%-át foglalják el⁴⁸.

34. A Bizottság a **II. mellékletben** ismertetettek szerint további adatok rendszeres összegyűjtését és összegzését is elvégzi az elsivatagosodással összefüggő különböző olyan tényezőkkel kapcsolatban, mint a talajerózió, az aszályok, a víz és az erdőtüzek. A Bizottság azonban nem használja fel ezeket arra, hogy felmérje az elsivatagosodás és a talajromlás mértékét.

35. Az [Elsivatagosodási világtalasz](#) az ENSZ⁴⁹ először 1992-ben tette közzé, majd 1997-ben aktualizálta. A világtalasz publikálását azután a Bizottság vette át, és 2018-ban egy harmadik kiadást tett közzé. A kiadvány feltérképezi a potenciálisan elsivatagosodáshoz vezető olyan tényezőket, mint a talajerózió, a szikesedés, az urbanizáció és a migráció. Az új atlasz szolgál ugyan térképekkel és adatokkal számos olyan ember–környezet kölcsönhatásról, amelynek jelentősége lehet a talajromlásra nézve, de kifejezetten az elsivatagosodásról nem tartalmaz térképeket. A Bizottság szerint az elsivatagosodást nem könnyű feltérképezni, mivel rendkívül összetett folyamatról van szó, amelyet a vizsgálatok szerint sok különböző tényező válthat ki⁵⁰.

⁴⁷ A CORINE 44 földhasználati osztály műholdas képeinek és térképeinek elemzésén alapul, és ezeket az osztályokat öt fő kategóriába sorolja: mesterséges felületek, mezőgazdasági területek, erdők és félig természetes területek, vizes élőhelyek és víztestek.

⁴⁸ Lásd: a [KAP 2014–2020-as kontextusmutatóiról készült jelentés 2017-es frissítése](#).

⁴⁹ Az ENSZ Környezetvédelmi Programja.

⁵⁰ Lásd pl.: Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., „Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science” (Elsivatagosodás:

36. A felkeresett tagállamok készítettek térképeket az elsivatagosodás kockázatáról (lásd: **I. melléklet**). Ezeket a térképeket azonban nem frissítették rendszeresen, és nem is lehet őket összevetni egymással, mivel eltérő mutatókat és színskódokat alkalmaznak, ezért nem tudnak átfogó képet adni az elsivatagosodás uniós szintű mértékéről.

37. Az általunk felkeresett tagállamok nyomon követték az elsivatagosodással és talajromlással összefüggő olyan tényezők alakulását is, mint a víz, az aszályok és a csapadék. A talajra vonatkozó adatok összegyűjtési mechanizmusait illetően megállapítottuk, hogy:

- Spanyolország, Olaszország és Románia saját rendszerekkel rendelkezik, amelyek konkrét talajadatokat szolgáltatnak, de bizonyos mértékben átfedésben voltak az Unió saját adatgyűjtési mechanizmusával. A talajra vonatkozó nemzeti adatok nem voltak teljes körűek, gyűjtésük és értelmezésük nem volt rendszeres, és nem mindig voltak megbízhatóak⁵¹.
- Ciprus és Portugália a talajra vonatkozó adatgyűjtés során kizárólag a Bizottság LUCAS platformjára hagyatkozott.

Az elsivatagosodás és a talajromlás felmérésének nincs elfogadott módszertana az Unióban

38. Az elsivatagosodás és a talajromlás összetett jelenségek, amelyeket számos, egymástól függő tényező befolyásol, arról pedig nincs tudományos konszenzus, hogy miként kell értékelni ezeket a tényezőket. Közelítő mutatók alkalmazásával mindazonáltal észlelni lehet a talaj állapotának romlását. Több ilyen közelítő mutató létezik, de az UNCCD e három részmutató alkalmazását ajánlja a talajromlás felmérésére: a földterületek termőképessége, a talaj szervesanyag-tartalma, valamint a felszínborítás és annak változása⁵².

⁵¹ Az [európai talaj állapotáról szóló 2012. évi jelentésében](#) a JRC megállapította, hogy a talaj tagállamokban elvégzett feltérképezése a jelenlegi igényekhez mérten nem elégséges, és a különböző nemzeti adatkészletek közötti eltérések megnehezítik a határokon átnyúló elemzéseket.

⁵² Más példák erre: a szikesedés és a szennyezettség.

39. A Bizottságnak és a tagállamoknak nincs elfogadott módszertanuk a rendelkezésre álló mutatók összesítésére, hogy egy következetes értékelést adjanak az Unió-szerte megfigyelhető elsivatagosodásról és talajromlásról. Ez megnehezíti az elsivatagosodás mértékének összehasonlítását a különböző uniós tagállamokban.

40. Az Unión belül a fenntartható fejlesztési célok felé tett előrehaladásról szóló 2018-as nyomon követési jelentésben a Bizottság az UNCCD mutatóihoz részben igazodó két mutató révén méri a talajromlást, ezek: az egy főre jutó mesterséges felszínborítás, illetve a víz által okozott becsült talajerózió (lásd: **2. táblázat**). A talajromlásnak számos más jellemzője van, amelyeket ezek a mutatók nem írnak le, például a talaj szerveszén-tartalma, a földterület termőképessége, a szikesedés vagy a szennyezettség. Az egyéb ilyen releváns mutatókról a Bizottság szintjén állnak rendelkezésre további információk (lásd: **30. és 34. bekezdés**), ezeket azonban nem használják fel arra, hogy felmérjék a talajromlás mértékét az Unióban.

2. táblázat. A Bizottság és az UNCCD talajromlási mutatóinak összehasonlítása

Bizottság	UNCCD
Egy főre jutó mesterséges felszínborítás	Felszínborítás és a felszínborítás változásai
A talaj becsült vízeróziója	Szerveszén-tartalmú talaj
	Földterületek termőképessége

Forrás: Európai Számvevőszék, az UNCCD és a DG ESTAT alapján.

Az Unió tesz lépéseket az elsivatagosodás leküzdésére, de azok kevésbé koherensek

41. Megvizsgáltuk, hogy az Unió koherens módon lép-e fel az elsivatagosodással szemben. Ezekhez a fellépésekhez koherens irányítási struktúrára és megfelelő hosszú távú tervre van szükség, hogy mérsékelni lehessen az alacsony értékarányosságú döntések kockázatát, és el lehessen kerülni a szétaprózott, összehangolatlan intézkedéseket.

42. Az UNCCD keretét és annak uniós végrehajtását a **2. háttérmagyarázat** ismerteti.

2. háttérmagyarázat. Az UNCCD kerete az Unióban

Az UNCCD keretében minden olyan részes félnek, amely elsivatagosodásnak kitett területnek nyilvánította magát, nemzeti cselekvési programot (NAP) kell kidolgoznia. Az Unió nem nyilvánította magát elsivatagosodásnak kitett területnek, és az elsivatagosodás elleni küzdelemnek nincs uniós szintű cselekvési programja. Saját értékelése alapján a következő tizenhárom uniós tagállam jelentette be, hogy az UNCCD értelmében érinti őket az elsivatagosodás: Bulgária, Görögország, Spanyolország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Magyarország, Málta, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia. A Földközi-tenger partvidékén fekvő nyolc tagállam közül hét tagja ennek a csoportnak.

A tagállamok nemzeti cselekvési programjai sok ágazatot ölelnek fel, például a mezőgazdaságot, az erdőgazdálkodást és a vízgazdálkodást. Példák a nemzeti cselekvési programok intézkedéseire: a kutatási tevékenységek támogatása, vészhelyzeti tervek aszály esetére, erdőtelepítés, teraszok kialakítása a földcsuszamlások megakadályozása érdekében, a korai előrejelző rendszerek továbbfejlesztése.

Azt a tizenhárom tagállamot illetően, amely elsivatagosodás által érintett területnek nyilvánította magát, a nyilvánosan elérhető információk alapján:

– Öt tagállam nemzeti cselekvési programját tették közzé [az UNCCD weboldalán](#)⁵³. A többi nyolc tagállam közül kettő esetében van tudomásunk nemzeti cselekvési program létezéséről⁵⁴. A közzétett

⁵³ Görögország (NAP 2001), Spanyolország (NAP 2008), Olaszország (NAP 2000), Portugália (NAP 1999) és Románia (NAP 2000).

⁵⁴ Bulgária és Szlovákia.

nemzeti cselekvési programok ma már több mint 10 évesek. Portugália 2014-ben aktualizált nemzeti cselekvési programját még nem tették közzé.

– Ciprusnak van egy 2008-ban kidolgozott nemzeti cselekvési programja, amelyet a nemzeti minisztertanács sohasem fogadott el hivatalosan, és Ciprus nem nyújtotta be az UNCCD-nek.

A rendelkezésre álló korlátozott információk alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállamoknak az elsivatagosodás elleni küzdelemre irányuló nemzeti cselekvési programjai nem eredményesek, mivel azokat nem integrálták teljes mértékben a nemzeti tervezési folyamatokba, és nem áll rendelkezésre elégséges kapacitás, technikai és pénzügyi erőforrás a programok végrehajtására⁵⁵. A felülvizsgálatunk megerősítette ezt az értékelést.

Nincs uniós szintű jogszabály az elsivatagosodásról és a talajvédelemről

43. Amint a **16. bekezdésben** bemutattuk, a **talajvédelemre vonatkozó 2006-os uniós tematikus stratégia talajvédelmi keretirányelv** elfogadását javasolta. A javasolt irányelv egyik célkitűzése az volt, hogy hozzájáruljon a talajromlásból és a talaj biodiverzitásának csökkenéséből eredő elsivatagosodás megállításához. A jogalkotási javaslat nem kapott többséget a Tanácsban, ezért a Bizottság 2014-ben visszavonta azt. Így miközben más létfontosságú környezeti erőforrásokat, például a levegőt és a vizet különböző uniós irányelvek és rendeletek szabályozzák, a talajjal kapcsolatban nincsen hasonló integrált uniós jogszabály.

44. Egy nemrégiben elvégzett vizsgálat következtetése szerint a talajvédelmi keretirányelvre irányuló javaslattal elveszett annak lehetősége, hogy közös értelmezési keret és jövőkép szülessen a talajvédelemről az Unióban⁵⁶. Ugyanez a vizsgálat megerősítette, hogy miközben uniós szinten nem létezik átfogó talajvédelmi jogszabály, a nemzeti talajvédelmi

⁵⁵ 2018. április, megismételve [az Egyesült Nemzetek számára 2008-ban megfogalmazott megállapításokat](#).

⁵⁶ Wunder, S., Kaphengst, T., Freluh-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., „Implementing SDG target 15.3 on „Land Degradation Neutrality” – Development of an indicator based on land use changes and soil values” (*A talajromlás megszüntetésére vonatkozó 15.3. fenntartható fejlesztési cél végrehajtása – Egy földhasználat változásán és talajértékeken alapuló mutató kidolgozása*), Ökológiai Intézet, Berlin, a Német Környezetvédelmi Hivatal nevében, 2018.

jogszabályoknak – már ahol léteznek – nem sikerült megakadályozniuk az elsivatagosodást és a talajromlást az Unióban.

Az uniós stratégiák, szakpolitikák és kiadási programok hozzájárulnak az elsivatagosodás elleni küzdelemhez, de nem kifejezetten arra összpontosítanak

45. Nincsen külön uniós szintű stratégia az elsivatagosodás és a talajromlás kezelésére. Az elsivatagosodást elszórtan említik különböző uniós stratégiák, szakpolitikák és kiadási programok, amelyek közül az elsivatagosodás összefüggésében a KAP és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló uniós stratégia a legfontosabbak.

46. Noha a **KAP** potenciálisan fontos szerepet játszhat az elsivatagosodás kezelésében, úgy láttuk, hogy ennek a lehetőségnek a következő korlátai vannak:

- Az EEA szerint a **közvetlen kifizetések** a mezőgazdasági termelés intenzitásának növelését válthatják ki, s ebből adódóan azután csökken a talaj szervesanyag-tartalma és talajnedvesség-megtartó képessége, valamint megváltozik a földhasználat⁵⁷.
- A **kölcsönös megfeleltetésre** vonatkozó rendelkezések a jó mezőgazdasági és környezeti állapottal kapcsolatban három feltételt írnak elő a talajromlás megakadályozása érdekében, nevezetesen a minimális talajréteget, az erózió korlátozására irányuló területgazdálkodást, valamint a talaj szervesanyag-tartalmának fenntartását. Az EEA szerint a kölcsönös megfeleltetés hozzájárulhat a talaj szervesanyag-tartalmának fenntartásához és a talaj erózióval szembeni védelméhez⁵⁸. A Számvevőszék 26/2016. sz. különjelentése ugyanakkor – bár nem tett külön megállapításokat a kölcsönös megfeleltetésnek a talajromlásra gyakorolt hatásáról – megállapította, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a Bizottság nem tudta megfelelően értékelni a kölcsönös megfeleltetés általános

⁵⁷ Lásd: az [EEA 8/2016. sz., „The direct and indirect impacts of EU policies on land” \(Az uniós politikák földterületekre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásai\)](#) című jelentése, 11. és 66. o.

⁵⁸ Lásd: az [EEA 8/2016. sz., „The direct and indirect impacts of EU policies on land” \(Az uniós politikák földterületekre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásai\)](#), című jelentése, 66. o.

eredményességét⁵⁹. Egy másik jelentés arra mutatott rá, hogy a kölcsönös megfeleltetés környezeti hatása nem számszerűsíthető⁶⁰.

- A **zöldítés** esetében nem dolgozták ki teljes körűen a beavatkozás logikáját, amelyhez egyértelműen meghatározott, ambiciózus céloknak kellene társulnia. A zöldítés költségvetése nem kapcsolódik közvetlenül a szakpolitika által a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések terén elért eredményekhez. Ráadásul a mezőgazdasági termelőknek és földterületüknek az egyéni helyzetüktől függően több címen is mentesülni lehet a zöldítési szabályok alól⁶¹. 2017-es jelentésünkben azt a következtetést vontuk le, hogy a zöldítés a jelenlegi végrehajtási formájában valószínűleg nem fog jelentős haszonnal járni a környezet és az éghajlat számára⁶². A Bizottság által 2018-ban közzétett statisztikák⁶³ szerint azoknak a hasznosított mezőgazdasági területeknek az aránya, amelyekre legalább egy zöldítési kötelezettség vonatkozik, mindössze 50% körül vagy az alatt volt az elsivatagosodás kockázata által érintett országokban, mint Görögország, Horvátország, Olaszország, Málta, Portugália vagy Románia⁶⁴.
- A Bizottság szerint az elsivatagosodás által érintett tagállamok **vidékfejlesztési programjaik** kockázatként veszik számba az elsivatagosodást és a talajromlást. Öt

⁵⁹ Lásd: [a Számvevőszék 26/2016. sz. „A kölcsönös megfeleltetés eredményesebbé tétele és az egyszerűsítés elérése továbbra is kihívást jelent” című különjelentése](#).

⁶⁰ [Svéd Mezőgazdasági Tanács: A kölcsönös megfeleltetés környezeti hatásai, 2011.](#)

⁶¹ Például mezőgazdasági kistermelők, biogazdálkodók, nagy gyepterülettel rendelkező mezőgazdasági termelők. Lásd: https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en.

⁶² Lásd: [a Számvevőszék 21/2017. sz. „A zöldítés: bonyolultabb, környezetvédelmi szempontból egyelőre még nem eredményes jövedelemtámogatási rendszer” című különjelentése](#), 26–57. o.

⁶³ A Bizottság [környezetbarátabbá válást ösztönző közvetlen kifizetésekről](#) szóló jelentése, 2018, 2015-ös adatok alapján.

⁶⁴ A zöldítési kötelezettségek hatálya alá tartozó területek még ennél is kisebbek lehetnek, mivel még ha a kötelezettség egyetlen parcellára is vonatkozik, annak méretétől függetlenül a teljes gazdaság területét veszik figyelembe a mutatóban.

nemzeti vidékfejlesztési programot és két regionális vidékfejlesztési programot vizsgáltunk meg⁶⁵. Ezek közül:

- minden vidékfejlesztési program tartalmazott olyan intézkedéseket⁶⁶, mint az agrár-környezetvédelmi és éghajlatvédelmi intézkedések, a hátrányos természeti adottságú területekre vonatkozó támogatás, erdőgazdálkodási intézkedések vagy öntözési beruházások, amelyek mind hozzájárulhatnak az elsivatagosodás és a talajromlás elleni küzdelemhez;
- Csupán egyetlen vidékfejlesztési program tartalmazott külön intézkedéscsomagot az elsivatagosodás ellen, és az sem volt megfelelően kidolgozva (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

3. háttérmagyarázat. Az elsivatagosodás kezelésére irányuló nem eredményes intézkedések: egy példa

A 2014–2020-as román vidékfejlesztési program tartalmaz egy agrár-környezetvédelmi intézkedéscsomagot, amely kifejezetten a Romániában az elsivatagosodás által okozott problémák kezelésére irányul. Az intézkedéscsomagot olyan kiválasztott területek mezőgazdasági termelői vehetik igénybe, ahol nagy az elsivatagosodás kockázata. A támogatás összege hektáronként 125 euró. A támogatás igénybevételéhez a mezőgazdasági termelőknek kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy aszálytűrő növényeket ültetnek, vetésforgót alkalmaznak és minimális szinten végeznek talajművelést. Csak a kevesebb mint 10 hektár szántófölddel rendelkező mezőgazdasági termelők jogosultak a támogatásra.

Az intézkedéscsomagnak több olyan eleme van, amely előnyös lehet a földterületek számára. A programot azonban nem dolgozták ki megfelelően. Az elérhető támogatás összege pénzügyileg nem igazolja elégséges módon a kevesebb mint 10 hektárral rendelkező mezőgazdasági termelők számára azt, hogy betartsák az intézkedés nagy megterhelést jelentő követelményeit. Emiatt

⁶⁵ Megvizsgáltuk mind az öt felkeresett tagállam nemzeti vidékfejlesztési programját, valamint Andalúzia (Spanyolország) és Szicília (Olaszország) regionális vidékfejlesztési programját.

⁶⁶ Ezeket az intézkedéseket általában a vidékfejlesztési programoknak „A mezőgazdasággal és az erdőgazdálkodással összefüggő ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása” elnevezésű prioritása keretében alakították ki.

egyetlen támogatható kedvezményezett sem pályázott az elsivatagosodás elleni támogatási csomagra, s így kifizetések sem történtek.

47. A talajvédelem a következő KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat⁶⁷ egyik eleme, amely javaslatban a talajvédelemre és -minőségre vonatkozóan különböző standardok szerepelnek. A javaslat talajvédelmi eredménymutatókat és hatásmutatókat is meghatároz⁶⁸, amelyeket a tagállamok alkalmazhatnak beszámolásuk során. Az új KAP e javasolt elemei elvben jobb ösztönzőket nyújthatnak a mezőgazdasági termelők számára, hogy megfelelően gondoskodjanak a talajról az Unióban. E javaslatok vitája jelenleg még folyik. Ezért korai lenne még értékelni, hogy a javasolt szabályok hogyan működnek a gyakorlatban.

48. Az **éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásról szóló** 2013. évi **uniós stratégia** elismeri az elsivatagosodás elleni küzdelmet mint az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást szolgáló egyik olyan fellépést, amelyet támogatni kell. A stratégia arra bátorítja a tagállamokat, hogy dolgozzák ki saját nemzeti stratégiájukat. A Bizottság által rendelkezésre bocsátott dokumentációt felhasználva megállapítottuk, hogy a tizenhárom tagállam közül, amelyek elsivatagosodásnak kitett területnek nyilvánították magukat (lásd: **2. háttérmagyarázat**), 2018 novemberéig:

- nyolc tagállam épített be konkrét intézkedéseket az elsivatagosodással szemben az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló stratégiájába, köztük az általunk felkeresett öt tagállam is⁶⁹;
- két tagállam, Magyarország és Szlovénia, nem említette meg az elsivatagosodást az alkalmazkodási stratégiájában;

⁶⁷ COM(2018) 392 final, 2018. június 1., [Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez nyújtott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról](#).

⁶⁸ A javasolt mutatók közé tartoznak a következők: szén-dioxid-tárolás talajban és biomasszában (R.14.), talajjavítás (R.18.), fenntartható tápanyag-gazdálkodás (R.21.).

⁶⁹ Néhány tagállam a nemzeti cselekvési programjára hivatkozva építette be az elsivatagosodást az éghajlatváltozási stratégiájába.

- három tagállam, Bulgária, Horvátország és Lettország, még nem készítette el az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló stratégiát.

49. A tagállamok végrehajtják ezeket a stratégiákat. Végrehajtásuk eredményeiről jelenleg még nem áll a Bizottság rendelkezésére uniós szintű átfogó információ. A Bizottság 2016-ban kezdte meg az alkalmazkodási stratégia értékelését, hogy megvizsgálja a végrehajtás helyzetét és az elért eredményeket. Az értékelés a tervek szerint 2018 végére fejeződik be.

50. Más uniós szakpolitikák és kiadási programok is jelentőséggel bírnak az elsivatagosodás szempontjából, ezek hatása azonban nincs dokumentálva (amint ezt alább kifejtjük).

51. Regionális alapok: Az ERFA-ból és a Kohéziós Alapból finanszírozhatóak az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos infrastrukturális beruházások. Az elsivatagosodás és a talajromlás elleni küzdelemben a gátak és az öntözési rendszerek beruházásai bírnak a legnagyobb jelentőséggel. Ezeknek a földterületekre gyakorolt hatása vegyes képet mutat (lásd: **62–63. bekezdés**). Az EEA szerint az ERFA-projektek „széles körű hatást fejthetnek ki a földterületekre; néhány beruházás, például a közúti közlekedés terén, súlyosbíthatják a városok terjedésének és a területfelhasználásnak a tendenciáit”⁷⁰. Emellett az Európai Unió Szolidaritási Alapját használták fel a földterületek rehabilitálására az olyan veszélyhelyzetek, például aszályok és erdőtüzek után, amelyek növelik az elsivatagosodás kockázatát.

52. Uniós kutatás: Az Unió kutatási keretprogramja alapján több olyan kutatási projektet finanszíroztak, amelyek közvetlenül vagy közvetve foglalkoznak az elsivatagosodással⁷¹. Ezek elsősorban az elsivatagosodás jelenségének megértésére, az annak nyomon követésére szolgáló mutatók kidolgozására, illetve a figyelemfelhívást szolgáló összehangolt fellépés támogatására összpontosítottak. Azonban sem a Bizottság, sem a tagállamok nem hasznosították hatékonyan a kutatási eredményeket arra, hogy felmérjék az elsivatagosodás

⁷⁰ Lásd: az [EEA 8/2016. sz.](#), „[The direct and indirect impacts of EU policies on land](#)” (Az uniós politikák földterületekre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásai) című jelentése.

⁷¹ PI. LEDDRA, PRACTICE, RECARE, BIODESERT.

mértékét, hatékony megfigyelési rendszereket építsenek ki, vagy hogy bármilyen stratégiát dolgozzanak ki ezzel kapcsolatban.

53. **Víz:** A víz-keretirányelv a vízhiányt az integrált vízgazdálkodás egyik szempontjának tekinti, általános célkitűzése pedig az volt, hogy 2015-ig elérje Európa vizeinek jó állapotát. 2018 májusában a Bizottság rendeletjavaslatot nyújtott be a víz újrafelhasználásáról, különös tekintettel a kezelt szennyvíz mezőgazdasági öntözés céljára történő újrahasznosítására. Az elégséges, jó minőségű víz rendelkezésre állásának biztosítása az elsivatagosodás elleni küzdelem egyik fő kihívása.

54. **Erdőgazdálkodás:** A 2013. évi uniós erdőgazdálkodási stratégia jogilag nem kötelező. Mind az öt felkeresett tagállamnak volt nemzeti erdőgazdálkodási jogszabálya. A nemzeti erdőgazdálkodási programok és a nemzeti fenntartható erdőgazdálkodási gyakorlatok pozitív hatást gyakorolnak a talajra. Az Unió a vidékfejlesztési politika keretében támogat bizonyos erdőgazdálkodási intézkedéseket, aminek szintén pozitív hatása lehet az elsivatagosodásra.

55. Különböző bizottsági részlegek (lásd: **24. bekezdés**) eseti alapon működnek együtt az elsivatagosodás kérdéseiben. 2015-ben a Bizottság létrehozott egy talajvédelmi szakértői csoportot, „hogy a tagállamokkal közösen átgondolja, hogyan lehetne egy célzott és arányos kockázatalapú megközelítést alkalmazva, kötelező erejű jogi kereten belül kezelni a talajvédelmi kérdéseket.”⁷².

56. Többféle stratégia, cselekvési terv és kiadási program létezik tehát uniós és nemzeti szinten, amelyeknek van jelentőségük az elsivatagosodással szembeni küzdelemben, de nem arra összpontosítanak.

Az elsivatagosodással kapcsolatos uniós projektek fejthetnek ki pozitív hatást, de az elsivatagosodás kapcsán nem áll rendelkezésre megfelelő információ a teljesítményről

57. Felmértük, hogy az elsivatagosodásra irányuló uniós projektek fejtettek-e ki pozitív hatást. Ahhoz, hogy ezek a projektek pozitív hatást fejtsenek ki e jelenség kezelésében, a megfelelő szükségletekkel kell foglalkozniuk, továbbá környezeti szempontból és pénzügyileg

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

is fenntarthatónak kell lenniük. A kiadások eredményességére és hatékonyságára vonatkozó teljesítményadatok segítséget nyújtanak annak felmérésében, hogy mit sikerült elérni az uniós költségvetés révén.

58. A vizsgálatok azt mutatták, hogy a leromlott talaj helyreállítása általában jóval költségesebb, mint az elsivatagosodás és a talajromlás megakadályozása⁷³. Az is fontos, hogy az elsivatagosodás szempontjából releváns projekteket időben hajtsák végre, mivel a megkésített fellépés költségesebb lehet, vagy már nem képes megelőzni a földterületeket érintő negatív következményeket.

59. Nem állnak rendelkezésre átfogó adatok az elsivatagosodás szempontjából releváns regionális, nemzeti vagy uniós projektek tervezett vagy tényleges kiadásairól. Arról sincs adat, hogy hány ilyen projekt létezik az Unióban. Egy szemléltető mintát állítottunk össze abból a 25 projektből (lásd: **26. bekezdés**), amelyek szerepelnek az általunk felkeresett öt tagállam által benyújtott listán, és amelyeket ezek a tagállamok az elsivatagosodás szempontjából relevánsnak tekintettek⁷⁴.

Az uniós projektek pozitív hatást gyakorolhatnak az elsivatagosodásra...

60. Mintánkban találtunk két különösen sikeres projektet, amelyeket a bevált gyakorlatok jó példájának tartunk. Ezek a projektek lehetővé tették a korábban nem termékeny talajok feljavítását és talajromlással szembeni védelmét. Az elsivatagosodás kezelése, az erózió csökkentése és a földterület állapotának javítása mellett ezek a projektek gazdasági hasznot

⁷³ Nkonya, E., Mirzabaev, A., and 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” (A talajromlás és talajjavítás gazdaságtana: Bevezetés és áttekintés. A talajromlás és talajjavítás gazdaságtana – A fenntartható fejlődés globális értékelése) 2016, 24–26. o.; A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudománypolitikai platform, „Thematic assessment of land degradation and restoration” (A talajromlás és a helyreállítás tematikus értékelése), 2018. március.

⁷⁴ A felkeresett tagállamok számára nagy próbatételt jelentett, hogy ellenőrzésünk céljára összeállítsák az elsivatagosodással kapcsolatos projektek listáját, mivel ezeket nem kötötte össze valamely konkrét szakpolitika. A projektek általában nem elsivatagosodással kapcsolatos projektként voltak feltüntetve, azzal inkább csak közvetve foglalkoztak.

is nyújtottak a kedvezményezettek számára, illetve elősegítették a biodiverzitást (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

4. háttérmagyarázat. Bevált gyakorlatok: az elsivatagosodás szempontjából releváns projektek

Az ERFA társfinanszírozásával Szicíliában (Olaszország) megvalósított projekt úgy kívánt fellépni az elsivatagosodással szemben, hogy stabilizálta a lejtőket, feldúsította a talajt, és biztosította a jobb lecsapolást. Segítette a projekt azt is, hogy a helyi éghajlathoz jobban alkalmazkodó növényzet gyarapodjon. Hozzájárult a projekt a felszíni erózió mérsékléséhez, a biodiverzitás növekedéséhez és a földterület állapotának javításához.

A talaj állapotának javítása Olaszországban (Szcília)



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az EMVA társfinanszírozásával Portugáliában megvalósított projekt nyomán lehetővé vált, hogy a korábban nem termékeny talajon gazdasági hasznot realizáljanak. Egy homokos talajú területen fenyőerdőt telepítettek. A talajt szerves anyagokkal dúsították, és olyan öntözési és a vegetációsabályozási módszereket alkalmaztak, amelyekhez nem volt szükség szántásra. A projekt javította a földterület termőképességét, és ezzel egyidejűleg megvédte a talajt a széleróziótól.

Erdőtelepítés Portugáliában



Forrás: Európai Számvevőszék.

... hosszú távú fenntarthatóságukkal kapcsolatban azonban merülnek fel aggályok

61. Mintánkban a leggyakoribb projekt típus az öntözési beruházás volt (25-ből 10, ebből 9 az EMVA társfinanszírozásában valósult meg). A vizsgálatok azt mutatják, hogy ezek a projektek vegyes hatást gyakorolhatnak az elsivatagosodásra és a talajromlásra⁷⁵.

62. Egyrészt az öntözés fokozhatja a földterület nyereségességét: növelheti a terméshozamot, különösen rövid távon, nagyobb területeket bocsáthat a mezőgazdasági termelés rendelkezésére, és növelheti az aszályokkal szembeni ellenálló képességet. Mindezeket a pozitív hatásokat megfigyelhettük a mintánkban szereplő projekteknél.

63. Másrészt az öntözés fenntarthatósági problémákat okozhat: kimeríti a vízforrásokat, szennyezi a talajvizet, növeli a talajerózió és a szikesedés kockázatát⁷⁶, és csökkenti a talaj termékenységét. A problémák kezelése érdekében az EMVA csak akkor társfinanszírozza az öntözési projekteket, ha azok megfelelnek bizonyos környezeti fenntarthatósági feltételeknek⁷⁷. Az **5. háttérmagyarázat** azokat a hosszú távú fenntarthatósági problémákat írja le, amelyeket a felkeresett öntözési projektek közül kettőnél állapítottunk meg.

5. háttérmagyarázat. Fenntarthatósági aggályok az elsivatagosodást kezelő öntözési projektekkel kapcsolatban

Szicíliaiban (Olaszország) egy olyan öntözési projektet kerestünk fel, amely a 2007–2013-as programozási időszakban az EMVA társfinanszírozásában valósult meg. Ez a projekt nem mérte a

⁷⁵ Podimata, M. V. and Yannopoulos, P. C., „Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems” (A játékelméleti alkalmazások fejlődése az öntözési rendszerekben), *Agriculture and Agricultural Science Procedia* 4., 2015, 271–281. o.; Muñoz, P., Antón, A., Nuñez, M., Paranjpe, A., Ariño, J., Castells, X., Montero, J.I., Rieradevall, J., „International Symposium on High Technology for Greenhouse System Management” (Nemzetközi szimpózium az üvegházrendszereket irányító csúcstechnológiáról), *ISHS Acta Horticulturae* 801, Greensys, 2007; Kattakulov, F., Špoljar, M., Razakov, R., „Advantages and disadvantages of irrigation: focus on semi-arid regions. The Holistic Approach to Environment” (Az öntözés előnyei és hátrányai: középpontban a szemiárid régiók. A környezet holisztikus megközelítése), 2017, 29–38. o.

⁷⁶ Az EEA becslései szerint a földközi-tengeri térségben az öntözött mezőgazdasági területek 25%-át érinti a szikesedés ([A környezet állapotáról szóló 2015. évi jelentés](#)).

⁷⁷ Lásd: az [1305/2013/EU rendelet](#) 46. cikke. Például a környezeti elemzésnek be kell mutatnia, hogy a beruházásnak nem lesz negatív környezeti hatása.

vízfogyasztást. A vizet az öntözött hektárok száma alapján számlázták ki, nem a tényleges fogyasztás szerint. Ez a gyakorlat nem ösztönözte a víz mint erőforrás hatékony felhasználását. Ezt a problémát a jelenlegi programozási időszakban (2014–2020) orvosolták, amikor is minden új öntözési beruházásnál megkövetelték vízfogyasztásmérő rendszerek telepítését.

Portugáliában a 2014–2020-as EMVA-ból finanszírozott öntözési projekt olyan területen valósult meg, ahol főként rizset – vagyis egy nagy vízigényű növényt – termesztettek. A helyi hatóságok úgy ítélték meg, hogy a helyi talaj magas sótartalma miatt az egyetlen termeszthető növény a rizs. Viszont a projekt egy vízszegény területen folyt. Semmilyen biztosíték sem volt arra, hogy az öntözési infrastruktúra képes lesz-e annyi vizet szállítani, amennyivel fenn lehet tartani a rizstermesztést. A hatóságok nem végezték el az alternatívák, például a sómentesítés vagy egy távolabb fekvő, már meglévő öntözési rendszer igénybevételének költség-haszon elemzését.

64. Az erdőgazdálkodási projektek (mintánkban mindegyiket az EMVA társfinanszírozásával valósították meg) pozitív hatást fejtenek ki az elsivatagosodás és a talajromlás megelőzésére: az erdők védik a talajt az eróziótól, és növelik annak szénmegkötő képességét. Az erdős tájak helyreállításával megőrizhető a biodiverzitás és csökkenthető a talajromlás. Az agrárerdészeti kezdeményezések a marginálisabb területeken a közösségi alapú erőfeszítések révén segíthetik a talajromlás elleni küzdelmet⁷⁸. Megítélésünk szerint a mintánkban szereplő négy erdőgazdálkodási projekt közül az egyik jó példát mutat a bevált gyakorlatokra (lásd: **4. háttérmagyarázat**). Mindazonáltal az erdőgazdálkodási projektek kevésbé sikeresek, ha a növénytakaró kevésbé alkalmazkodik a helyi éghajlati viszonyokhoz (lásd: **6. háttérmagyarázat**).

6. háttérmagyarázat. Fenntarthatósági aggályok egy elsivatagosodást kezelő erdőgazdálkodási projekttel kapcsolatban

Cipruson, az EMVA által társfinanszírozott egyik erdőtelepítési projekt esetében azt állapítottuk meg, hogy az ültetett fák mintegy 20%-a nem élte túl a projekt befejezése utáni legalább ötéves időszakot, mivel néhány fajta nem alkalmazkodott jól az éghajlati viszonyokhoz.

⁷⁸ IPCC, „Global Warming of 1.5°C” (1,5°C-os globális felmelegedés), 2018, Approval Session, 5.2. táblázat, 5–64. és 5–68. o.



Forrás: Európai Számvevőszék.

Kevés és korlátozott hatókörű költség-haszon elemzésre került sor

65. Az elsivatagosodással kapcsolatos projekteknél elengedhetetlen a költség-haszon elemzés és a környezeti fenntarthatóság értékelése. Mintánkban a leggyakoribb uniós társfinanszírozási forrás az EMVA volt (25 projektből 17). Az EMVA-rendelet nem követeli meg költség-haszon elemzés készítését. Néhány tagállam, köztük Ciprus és Románia bizonyos öntözési projekteknél kötelezővé tette azt. A mintánkban szereplő kilenc EMVA-finanszírozású projekt közül hat esetben végeztek költség-haszon elemzést. Ezekben az esetekben az elemzés azt kívánta bizonyítani, hogy a projekt a „nem teszünk semmit” forgatókönyvhöz képest pénzügyi előnyökkel jár. Ugyanakkor az elemzések a projekt beruházási költségei között nem vették figyelembe azoknak az intézkedéseknek a költségét, amelyek a lehetséges negatív környezeti hatás korrekciójához szükségesek (pedig be kellett szerezni különböző engedélyeket a környezetvédelmi hatóságoktól).

A tagállami hatóságok nem értékelték a projektek teljesítményét az elsivatagosodás és a talajromlás szempontjából

66. A tagállamok nem kötelesek adatokat gyűjteni vagy értékelni az uniós projekteknek az elsivatagosodásra és a talajromlásra gyakorolt hatását illetően⁷⁹. Az általunk felkeresett tagállamokban egyetlen hatóság sem értékelte, hogy ezek a projektek mennyire kezelték eredményesen az elsivatagosodást.

A Bizottság nem értékelte, hogy történt-e előrelépés a talajromlás 2030-ra történő megszüntetésére vonatkozó kötelezettségvállalás kapcsán

67. Megvizsgáltuk, hogy valószínűleg megvalósul-e 2030-ra a talajromlás megszüntetésére vonatkozó uniós kötelezettségvállalás. E cél uniós szintű megvalósítása érdekében rendszeresen értékelni kell a talajromlást, nemzeti határokon átnyúló együttműködést és koordinációt kell folytatni, és végre kell hajtani a megfelelő intézkedéseket, továbbá releváns iránymutatást kell adni a tagállamoknak a talajromlás megszüntetéséhez szükséges lépésekről. Ennek az iránymutatásnak tartalmaznia kell bevált gyakorlatok ismertetését és az öntözési beruházások által a földterületekre gyakorolt hatásokat értékelő, illetve a biodiverzitás csökkenését felmérő technikákat.

68. Az Unió és a tagállamok megerősítették az ENSZ azon kötelezettségvállalását, hogy 2030-ra szűnjön meg a talajromlás (lásd: **13. és 14. bekezdés**). A DG ESTAT éves jelentést tesz közzé az Unión belül a fenntartható fejlesztési célok felé tett előrehaladásról, amelyben szerepelnek többek között a talajromlás két szempontját, a mesterséges felszínborítást és a víz által okozott talajeróziót érintő mutatók (lásd: **40. bekezdés** és **2. táblázat**). A DG ESTAT –

⁷⁹ A jelenlegi értékelési keretek, különösen az EMVA esetében, nem rendelkeznek az elsivatagosodás vagy a talajromlás nyomon követésére szolgáló külön mutatókkal, bár vannak olyan kontextusmutatók, amelyek bizonyos mértékben összefüggenek a talajromlással: ezek a felszínborítás, a szántóföldi talaj szervesanyag-tartalma és a vízerózió.

a Bizottság nevében – csak e mutatók változásait elemzi, és nem von le következtetéseket az Unión belüli talajdegradáció-semlegességre nézve⁸⁰.

69. A talajromlásnak határokon átnyúló hatása van: a talaj nem statikus, a talajromlást kiváltó tényezők pedig gyakran globálisak. A talajromlást gyakran helyi jelenségnek tekintik, pedig a talaj részecskéi változtatják a helyüket. A vizsgálatok tanúsága szerint a víz és a szél által kiváltott eróziós folyamatok, a porviharok⁸¹ vagy az emberi tevékenységek, például a peszticidszennyezés, jelentőséggel bírnak a talajromlás határokon átnyúló hatásai szempontjából, és olyan gazdasági, társadalmi és környezeti következményekkel⁸² járnak, mint az éghajlatváltozás, bizonyos egészségügyi problémák és az élelmiszerhiány. A probléma határokon átnyúló jellege ellenére a tagállamok és a Bizottság nem hangolják össze erőfeszítéseiket, hogy elérjék a talajromlás megszüntetésére vonatkozó uniós célt.

70. A Bizottság nem értékelte, hogy történt-e előrelépés a talajromlás 2030-ra történő megszüntetésére vonatkozó kötelezettségvállalás kapcsán. Ezt támasztják alá a vizsgálatok is, például a Német Környezetvédelmi Hivatal nevében készült tanulmány is: „Az általában a fenntartható fejlesztési célok, különösen pedig a talajromlás megszüntetéséről folyó viták még mindig csak korai szakaszban vannak. [...] az Unió fontos szerepet játszott a fenntartható fejlesztési célok kidolgozásában, ezek Unión belüli végrehajtása azonban

⁸⁰ [2018. évi nyomon követési jelentésében](#) a DG ESTAT megerősíti, hogy a 15.3. célra vonatkozó elemzésében „csak két szempontra összpontosít: a mesterséges felszínborításra és a talajerózióra. Mivel a mutatókészlet nem tartalmazza a többi degradációs folyamatot, például a szennyeződést, a talaj biodiverzitásának csökkenését, a szél által okozott eróziót, a szervesanyag-tartalom csökkenését, a tömörödést, a szikesedést és az elsivatagosodást, az elemzés eredményei csak korlátozottan használhatók fel.”

⁸¹ Például 2016-ban a ciprusi kormány 21 porriasztást adott ki.

⁸² Lásd pl. Hagemann, N., SOILS4EU, „Transboundary effects of soil degradation in the EU” (A talajromlás határokon átnyúló hatásai az Unióban), Helmholtz Környezetkutatási Központ, 2018 és http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

lelassult.”⁸³ Továbbra sincs világos, közös jövőkép az Unióban arra nézve, hogyan fogják 2030-ra megszüntetni a talajromlást.

71. Az UNCCD egy önkéntes program kidolgozásával támogatja az országokat a talajromlás megszüntetésére vonatkozó kötelezettségvállalásaikban, például a nemzeti kiindulási alapok, céltértékek vagy kapcsolódó intézkedések meghatározásában. 2018 novemberében 119 ország vesz részt ebben a programban. Az egyetlen részt vevő uniós tagállam Olaszország. A Bizottság nem ad iránymutatást a tagállamoknak a talajromlás megszüntetésének gyakorlati szempontjairól.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

72. Az elsivatagosodás, amely a száraz területek talajromlásának egyik formáját képezi, egyre nagyobb fenyegetést jelent az Európai Unióban, és jelentős hatást gyakorol a földhasználatra. A jövőre vonatkozó éghajlatváltozási forgatókönyvek előrejelzése szerint az Unió ezen évszázad során egyre inkább ki lesz szolgáltatva az elsivatagosodás veszélyének, amihez Európa déli részein a hőmérséklet növekedése és az aszályok gyakoribbá válása, valamint a csapadék csökkenése társul. Ennek hatásai különösen Dél-Portugáliában, Spanyolország nagy részén, Dél-Olaszországban, Délkelet-Görögországban, Cipruson, valamint a bolgár és román parti területeken lesznek érezhetőek (lásd: **1–24. bekezdés**).

73. Megállapítottuk, hogy az Unión belüli elsivatagosodás kockázatát nem kezelték eredményesen és hatékonyan. Miközben az elsivatagosodás és a talajromlás aktuális és egyre növekvő fenyegetést jelent az Unióban, a Bizottság nem rendelkezik világos képpel ezekről a kihívásokról, az elsivatagosodás ellenében tett lépései pedig nem koherensek.

74. Megállapításunk szerint az elsivatagosodás és a talajromlás felmérésének nincs elfogadott módszertana az Unióban. Noha a Bizottság és a tagállamok gyűjtenek adatokat az

⁸³ Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., „Implementing SDG target 15.3 on „Land Degradation Neutrality” – Development of an indicator based on land use changes and soil values” (*A talajromlás megszüntetésére vonatkozó 15.3. fenntartható fejlesztési cél végrehajtása – Egy földhasználat változásán és talajértékeken alapuló mutató kidolgozása*), Ökológiai Intézet, Berlin, a Német Környezetvédelmi Hivatal nevében, 2018, 12. és 38. o.

elsivatagosodásra és a talajromlásra ható különböző tényezőkről, a Bizottság nem elemzi ezeket annak érdekében, hogy perdöntő értékelést adjon az Unióban megfigyelhető elsivatagosodásról és talajromlásról (lásd: **28–40. bekezdés**).

1. ajánlás. Alaposabban fel kell tárni az Unión belüli talajromlást és elsivatagosodást

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve:

a) alakítson ki módszertant és a megfelelő mutatókat – kezdve az UNCCD három mutatójával – az Unióban megfigyelhető elsivatagosodás és talajromlás mértékének felmérésére.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020. december 31.

b) az elfogadott módszertan alapján gyűjtse össze és elemezze az elsivatagosodásra és a talajromlásra vonatkozó releváns adatokat, amelyek nagy részét már összegyűjtötték, és az Unióban való nyilvános felhasználás céljából egyértelmű, felhasználóbarát módon rendszeresen mutassa be azokat, lehetőleg interaktív térképek formájában.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021. december 31.

75. Az elsivatagosodás leküzdése érdekében tett uniós intézkedések nem koherensek. Az Uniónak nincs olyan jogszabálya, amely kifejezetten az elsivatagosodással foglalkozik. Miközben más létfontosságú környezeti erőforrásokat, például a levegőt és a vizet különböző uniós irányelvek és rendeletek szabályozzák, a talajjal kapcsolatban nincs ehhez hasonló integrált uniós jogszabály.

76. Nincsen uniós szintű stratégia az elsivatagosodással és a talajromlással kapcsolatban. Ehelyett többféle stratégia, cselekvési terv és kiadási program létezik uniós szinten, mint például a közös agrárpolitika vagy az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia, amelyeknek van jelentősége az elsivatagosodással szembeni küzdelemben, de nem arra összpontosítanak. Az elsivatagosodás és a talajromlás kezelését a gyakorlatban nem hangolják össze megfelelően (lásd: **41–56. bekezdés**).

2. ajánlás. Értékelni kell a talajra vonatkozó uniós jogi keret javításának szükségességét

A Bizottság értékelje, hogy megfelelő-e a jelenlegi jogi keret a talaj fenntartható használatát, ezen belül az elsivatagosodás és a talajromlás kezelését illetően Uniós-szerte.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2021. június 30.

77. Megállapítottuk, hogy az uniós projektek pozitív hatást gyakorolhatnak az elsivatagosodásra. Az elsivatagosodással kapcsolatos projektek elsősorban jelennek meg a különböző uniós szakpolitikai területeken, főként a vidékfejlesztésben, de a környezetvédelmi és éghajlat-politikában, valamint a kutatási és regionális politikában is. Hosszú távú fenntarthatóságukkal kapcsolatban azonban merülnek fel aggályok.

A tagállamok korlátozott körben használták fel a költség-haszon elemzéseket, és nem értékelték az uniós finanszírozású projektek elsivatagosodással kapcsolatos hatását, hiszen azok elsődlegesen nem az elsivatagosodásra irányultak (lásd: **57–66. bekezdés**).

78. A Bizottság nem értékelte, hogy történt-e előrelépés azon kötelezettségvállalás kapcsán, hogy törekedni kell a talajromlás 2030-ra történő megszüntetésére. Uniós szinten nem értékelték a talajromlást. A Bizottság nem adott gyakorlati iránymutatást a tagállamoknak arról, hogyan szüntessék meg a talajromlást. Továbbra sincsen világos, közös jövőkép az Unióban arra nézve, hogyan fogják 2030-ra megszüntetni a talajromlást (lásd: **67–71. bekezdés**).

3. ajánlás. 2030-ra meg kell szüntetni az Unióban a talajromlást

A Bizottság:

a) részletezze pontosabban, hogy 2030-ra miként valósítja meg a talajromlás megszüntetésére vonatkozó uniós kötelezettségvállalást, és rendszeres időközönként számoljon be az előrelépésekről;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020. december 31.

b) adjon iránymutatást a tagállamoknak a talajmegőrzés és a talajromlás Unión belüli megszüntetésének gyakorlati szempontjairól, beleértve a bevált gyakorlatok megismertetését is;

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020. december 31.

c) kérésre nyújtson technikai támogatást a tagállamoknak, hogy létrehozzák a talajromlás 2030-ra történő megszüntetésére vonatkozó nemzeti cselekvési terveket, beleértve az ajánlott intézkedések és az egyértelmű mérőszámok meghatározását, valamint a tagállami szintű időközi beszámolóra vonatkozó tervet is.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2022. december 31.

A jelentést 2018. november 14-i luxembourgi ülésén fogadta el a Nikolaos A. Milionis számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

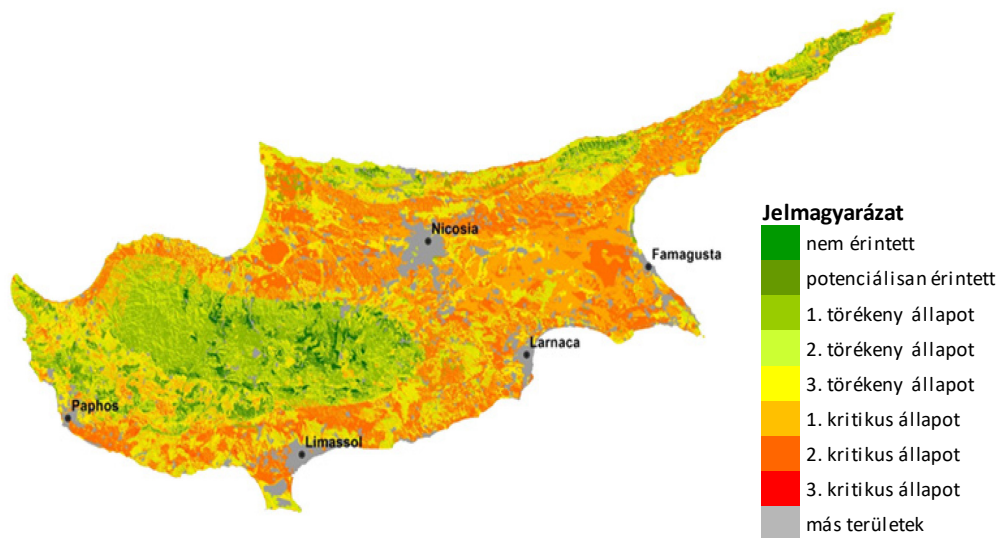
elnök

I. MELLÉKLET**Az elsivatagodás kockázatának kitett területek feltérképezése a kiválasztott tagállamokban**

Az általunk felkeresett tagállamok térképeket készítettek az elsivatagosodás kockázatáról. Ezeket a térképeket azonban nem frissítették rendszeresen, és nem lehet őket összevetni egymással, mivel eltérő mutatókat és színkódokat alkalmaznak, ezért nem tudnak átfogó képet adni az elsivatagosodás uniós szintű mértékéről.

Ciprus

Cipruson az elsivatagosodással szembeni kiszolgáltatottságot a MEDALUS projekt környezeti szempontból érzékeny területekre vonatkozó fogalommeghatározása alapján írták le⁸⁴. Az értékelés azt a következtetést vonta le, hogy a várható csapadékcsökkenés és a levegő hőmérsékletének várható növekedése miatt, amely együtt jár a szárazsági mutató emelkedésével, Ciprus egész területén növekedni fog az elsivatagosodással szembeni kiszolgáltatottság.

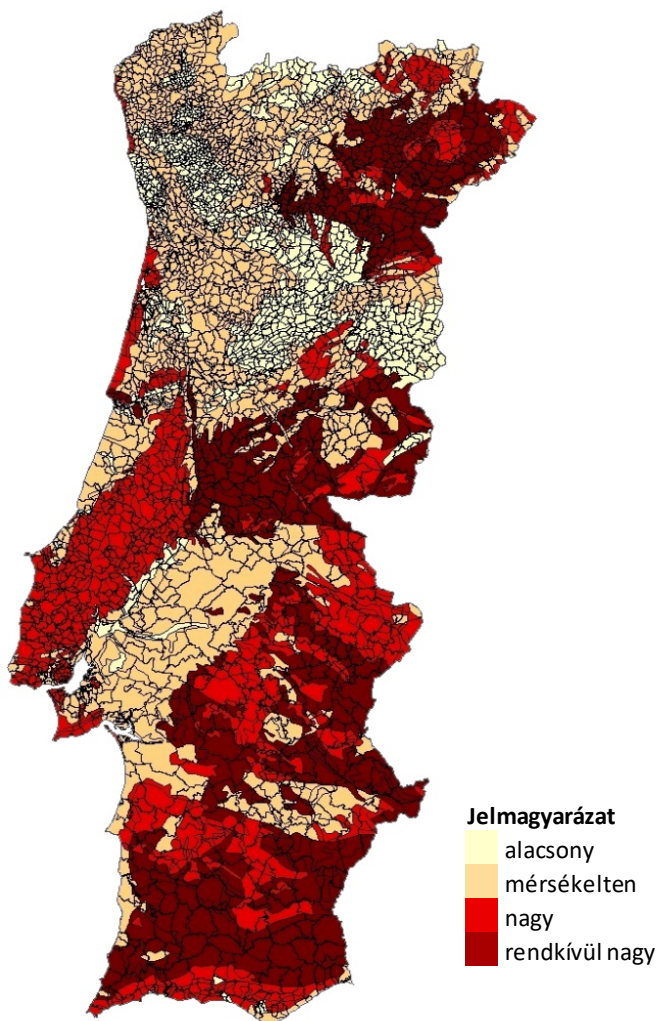


Forrás: Földművelésügyi, Vidékfejlesztési és Környezetvédelmi Minisztérium, „Climate Change Risk Assessment, Land Desertification” (Éghajlatváltozási kockázateértékelés, a termőföldek elsivatagosodása), 2016, 4. o.

⁸⁴ A MEDALUS modellt (Mediterranean Desertification and Land Use – Elsivatagosodás és földhasználat a Földközi-tenger medencéjében) átfogóan tesztelték a Földközi-tenger medencéjének országaiban, és széles körben használják a talajromlás tekintetében leginkább veszélyeztetett területek észlelési eszközeként.

Portugália

Portugália kontinentális területeiből több mint 5,5 millió hektárt érint az elsivatagosodás kockázata (a portugáliai szárazföld teljes felületének több mint 50%-a)⁸⁵. A 2014. évi portugál nemzeti cselekvési program elsivatagosodással szembeni kiszolgáltatottságot bemutató térképe megerősíti, hogy Portugáliát nagy mértékben sújtja az elsivatagosodás, hiszen területének több mint 30%-a „rendkívüli” vagy „nagy” mértékben ki van téve az elsivatagosodás veszélyének.

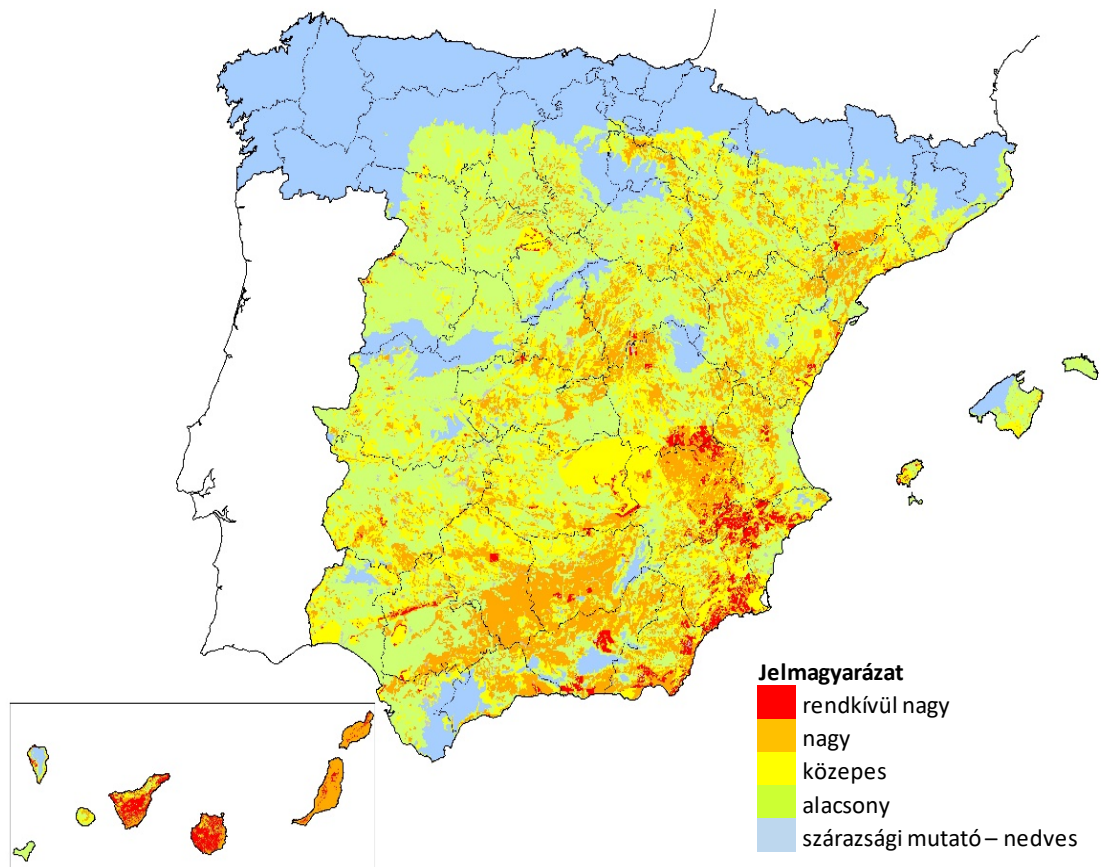


Forrás: Instituto de Desenvolvimento Rural, Estação Agronómica Nacional, DISMED projekt, 2003, Lúcio do Rosário, „Indicadores de Desertificação para Portugal Continental” (A kontinentális Portugália elsivatagosodási mutatói), 2004; Területi főigazgatóság, Portugália hivatalos közigazgatási térképe, 2016

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

Spanyolország

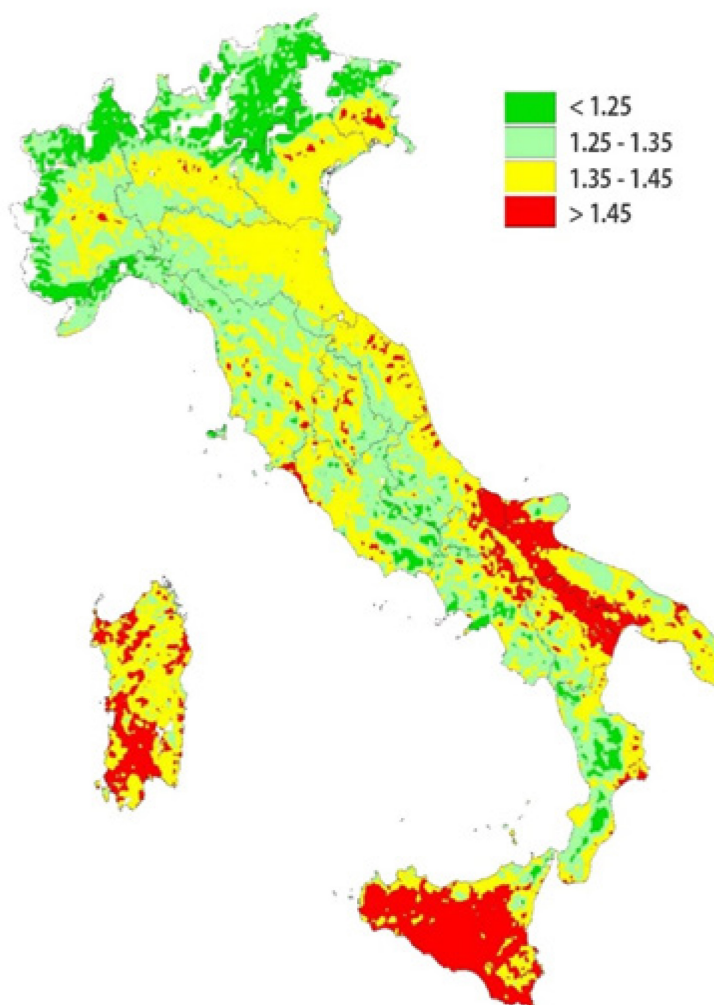
Az UNCCD keretében létrehozott 2008. évi spanyol nemzeti cselekvési program szerint az elsivatagosodás kockázata Spanyolország területének mintegy 74%-át érinti; területe 18%-ánál „nagy” vagy „rendkívül nagy” a kockázat, 19%-ánál pedig „közepes”. A helyzet különösen aggasztó Murcia régióban, a Valenciai Közösségben és a Kanári-szigeteken, ahol az elsivatagosodás kockázata a terület több mint 90%-án „nagy” vagy „rendkívül nagy”.



Forrás: Földművelésügyi, halászati és élelmiszerügyi minisztérium, Az elsivatagosodás elleni küzdelemre irányuló nemzeti cselekvési terv, 2008, 137. o.

Olaszország

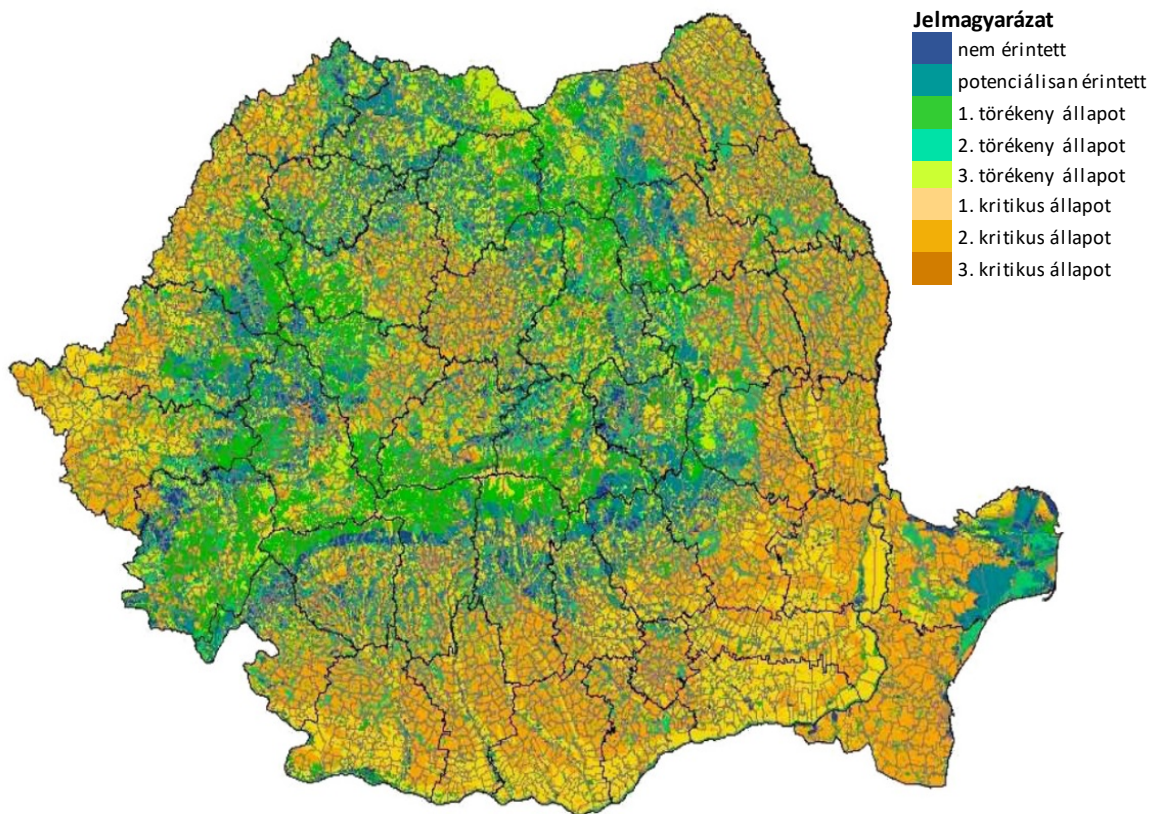
Olaszországban az elsivatagosodással szembeni kiszolgáltatottságot a MEDALUS projekt környezeti szempontból érzékeny területekre vonatkozó fogalommeghatározása alapján értékelték, és 2008-ban azt a következtetést vonták le, hogy Olaszország területének 10%-át nagyon, 49%-át pedig közepes mértékben érinti az elsivatagosodás veszélye. Különösen Szicíliában figyelhető meg, hogy a területe 70%-a környezeti szempontból közepesen vagy nagy mértékben kiszolgáltatott. De jelentős mértékben érintettek az ország más területei is, különösen Délkelet-Olaszország és Szardínia.



Forrás: Perini, L. et al., „Desertification in Italy” (Az elsivatagosodás Olaszországban), 2008, 2000. évi adatok alapján.

Románia

A román hatóságok az éghajlatváltozásról szóló hatodik országos közleményben és az első kétéves jelentésben (2013. december) úgy becsülték, hogy az elsivatagosodásnak kitett területek, amelyeket arid, szemi-arid és száraz szubhumid éghajlat jellemez, Románia területének mintegy 30%-át teszik ki, nagyjából Dobrudzsában, Moldáviában, a Román-alföld és az Olténiai-síkság déli részén.



Forrás: Országos Talajtudományi, Agrokémiai és Környezetvédelmi Kutatás-fejlesztési Intézet, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium ágazati programja, 2007.

II. MELLÉKLET

A Bizottság által megfigyelt, az elsivatagosodásra vonatkozó kiegészítő adatok

- Talajerózió: a talajvédelemről szóló tematikus stratégia végrehajtásáról szóló 2012. évi jelentés⁸⁶ becslése szerint Európa szárazföldi területeinek 22%-a van kitéve talajerózióknak. A talajerózió kockázata továbbra is magas a földközi-tengeri térségben. Ezek a régiók – amelyek az Unió teljes szárazföldi területének 11%-át teszik ki, az Unióban bekövetkező összes talajveszteség majdnem 70%-át szenvedik el⁸⁷. A talajveszteség aránya Európában az elmúlt évtizedben átlagosan 9,5%-kal, a szántóterületeken 20%-kal csökkent⁸⁸. A talajerózióra vonatkozó adatok a Kopernikusz program, a CORINE, a LUCAS és más uniós források által szolgáltatott információkon alapulnak.
- Aszály: [az európai aszálymegfigyelő központ](#) az aszályok szempontjából releváns információkat publikál, mint amilyenek a különböző adatforrásokból (pl. a csapadékmérésekből, a műholdas mérésekből és a modellezett talajnedvességből) levezetett mutatók térképei. Az adatok alapján az elmúlt évtizedben a szárazságok gyakorisága és időtartama növekvő trendet mutatott az Unió száraz területein.
- A felszíni vizek megfigyelése: A megfigyelés eredményei arra utalnak, hogy az elmúlt években növekedett a felszíni vizek területe az Unió száraz területein (pl. Spanyolországban Cipruson, Portugáliában). 2006 óta a talajvíz megfigyelése is kötelező az Unióban.
- Erdőtűzek: az erdőtűzek megfigyelését az [európai erdőtűz-információs rendszer](#) látja el, amely Európában, Észak-Afrikában és a Közel-Keleten 40 országot felügyel. Bár nincs egyértelmű korreláció az elsivatagosodás és a tűzesetek között, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az éghajlatváltozás növelte az erdőtűzek intenzitását és a tűzveszélyes időszakok hosszát az Unióban. Emiatt az erdőtűzek növelik az elsivatagosodás kockázatát.

⁸⁶ COM(2012) 46 final, 2012. február 13.: [A talajvédelemről szóló tematikus stratégia végrehajtása és a folyamatban lévő tevékenységek](#).

⁸⁷ A JRC prezentációja (Panagos, P.) a DG AGRI „A talajerózióval és a mezőgazdasággal kapcsolatos kihívások azonosítása” című munkaértekezletén, 2018-ban.

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

III. MELLÉKLET**Az elsivatagosodás szempontjából releváns, az ellenőrzés során felkeresett projektek összefoglalása**

Projekt típusa	Uniós társfinanszírozási források	A mintában szereplő projektek száma	A befejezett projektek száma	Tagállamok	A Számvevőszék értékelése az elsivatagosodás elleni küzdelemre gyakorolt lehetséges hatásról
Öntözési beruházások	EMVA	9	6	Minden felkeresett tagállam	Vegyes
	ERFA	1	1		
Erdőgazdálkodási intézkedések	EMVA	4	4	Olaszország, Ciprus, Portugália	Pozitív, mivel a növénytakaró alkalmazkodott az éghajlati körülményekhez
Száraz-sziklás hegyoldalak vagy töltések helyreállítása	EMVA	3	3	Spanyolország, Olaszország	Pozitív – megakadályozza a talajeróziót
Jobban alkalmazkodó növények használata	LIFE/LIFE éghajlat-politikai fellépés	2	0	Spanyolország, Portugália	A projektek nem fejeződtek be
Az elsivatagosodás kezelésére szolgáló technikák kutatása	Hetedik keretprogram	2	1	Ciprus, Portugália	Pozitív, mivel a kutatási eredményeket terjesztik
	ERFA	1	1	Spanyolország	
Vetésforgó	EMVA	1	0	Ciprus	A projekt nem fejeződött be
Területrehabilitáció erdőtüzek után	EUSZA	1	0	Ciprus	A projekt nem fejeződött be
Lejtők stabilizálása, a növénytakaró és a talajréteg növelése	ERFA	1	1	Olaszország	Pozitív – megakadályozza az elsivatagosodást és a talajeróziót
	Összesen	25	17		

**A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE
„AZ ELSIVATAGOSODÁS ELLENI KÜZDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN: NÖVEKVŐ
FENYEGETÉS, AMELY HATÁROZOTTABB FELLÉPÉST KÖVETEL MEG”**

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az elsivatagosodás és a talajromlás valóban egyre nagyobb fenyegetést jelent világszerte és európai szinten, amint azt az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezmény (UNCCD) Global Land Outlook platformja¹, a biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudományos-szakpolitikai platform (IPBES) talajromlásról és helyreállításról szóló értékelő jelentése² és a 3. elsivatagosodási világtalasz³ is hangsúlyozza. Bár az elsivatagosodás fogalmának meghatározása szerepel az UNCCD alkalmazási körében, még nem létezik egységes és közösen elfogadott európai szintű fogalom meghatározás a talajromlásra és a talajromlás megszüntetésére vonatkozóan. Ezt szem előtt kell tartani talajromlás megszüntetésének koncepciójára és a kapcsolódó végrehajtási intézkedésekre történő hivatkozás során.

III. A Bizottság egyetért azzal, hogy az elsivatagosodás és a talajromlás aktuális és növekvő fenyegetést jelent az EU-ban. Bár a talajromlás minden uniós országot érint, különösen Dél-Európában és a Fekete-tengerrel határos Bulgáriában és Romániában nő az elsivatagosodás kockázata.

A talajvédelem kereteinek meghatározásáról, valamint a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló irányelvet (COM (2006) 232 final) a Bizottság 2006. szeptember 22-én terjesztette elő, és a Tanács minősített többségének hiányában 2014-ben vissza kellett vonni. Következésképpen nincs más uniós szintű jogszabály, amely átfogó megközelítést alkalmazna ebben a kérdésben.

Mindazonáltal e kérdésben a Bizottság különböző szinteken folytatott munkát (lásd a 44. pontot), és 2015-ben a Bizottság uniós szakértői csoportot hozott létre a 7. uniós környezetvédelmi cselekvési program (1386/2013/EU határozat) talajvédelmi intézkedéseinek végrehajtása érdekében. Emellett a különböző uniós finanszírozási programok is foglalkoznak ezzel a kérdéssel.

IV. A Bizottság a talajvédelmi keretirányelv-javaslat (COM (2006) 232) előkészítése során adatokat gyűjtött az EU elsivatagosodásának értékeléséről. Külön jogi keret hiányában nincs jogi kötelezettség arra, hogy uniós szinten folytatni lehessen az elsivatagosodásra vonatkozó információk gyűjtését.

Ennek ellenére a Bizottság szakpolitikai intézkedéseket hoz, amelyek különböző szempontokból (főként a közös agrárpolitika keretében) támogatja a tagállami fellépéseket e probléma egyénileg, és nem egy integrált uniós politika keretében történő kezelése érdekében.

V. A Bizottság célja egy olyan átfogó stratégia kidolgozása, amely az uniós tematikus stratégia és a talajvédelmi keretirányelvre irányuló javaslat a részeként foglalkozik az elsivatagosodással.

A talajvédelmi keretirányelvre irányuló javaslat visszavonását követően a Bizottság a hatályos jogi keret alapján mindent megtett az EU talajvédelemről szóló tematikus stratégiájának (COM (2006) 232) végrehajtása, valamint a talajvédelemnek az egyéb uniós szakpolitikákba és programokba (pl. a közös agrárpolitika, a kohéziós politika és a regionális politika, az éghajlatváltozáshoz való

¹ <https://knowledge.unccd.int/glo>

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

³ <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>

alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia, a vízügyi keretirányelv, a környezetvédelmi és éghajlatpolitikai program és a kutatási programok) való beépítése révén.

A következő, 2021–2027-es programozási időszakban tervezett uniós finanszírozási programok nagyjából ugyanazokat a célokat szolgálják, mint a jelenleg érvényben lévők, és ezért továbbra is hozzájárulnak az elsivatagosodás és a talajromlás kezeléséhez.

A különböző uniós finanszírozási programok által támogatott különféle tagállami kezdeményezések célja, hogy a jelenlegi jogi kereten belül a lehető legjobban kezeljék az elsivatagosodást.

VI. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap olyan támogathatósági feltételeket határoz meg, amelyeket a projekteknek és a beruházásoknak teljesíteniük kell (pl. öntözés, erdőtelepítés), és ezek olyan feltételeket tartalmaznak, amelyek célja a projektek fenntartható jellegének biztosítása.

VII. A Bizottság (az elsivatagosodásra vonatkozóan a nemzetközi környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoportban és az EU talajvédelmi szakértői csoportjának keretében) javaslatot tett a tagállamoknak arra, hogy segítsék elő a talajromlás megszüntetésére vonatkozó cél tekintetében zajló információcserét és uniós szintű koordinációt. A Bizottság által indított tanulmány tovább fogja támogatni a Bizottság ezen erőfeszítéseit.

VIII. A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Ami az Unión belüli talajromlás és elsivatagosodás jobb megértésére irányuló ajánlást illeti, a közös módszertanról szóló megállapodás a tagállamok döntésétől függ. Az adatok interaktív eszközben történő összegyűjtése és bemutatása szintén függ a Bizottság számára juttatott megfelelő forrásoktól.

Ami az uniós jogi keret megerősítésének szükségességére vonatkozó ajánlást illeti, a Bizottság – az EU talajvédelmi szakértői csoportjának támogatásával – tovább fogja vizsgálni, hogy miként lehetne kezelni a talajminőséggel kapcsolatos kérdéseket uniós és nemzeti szinten. A mérlegelés nem csupán a talajvédelemre vonatkozó uniós jogi keret javítására korlátozódik, hanem arra is, hogy megtaláljuk a legmegfelelőbb intézkedéseket az elsivatagosodás és a talajromlás elleni küzdelem terén az EU-ban.

A Bizottság elfogadja azt az ajánlást is, amely szerint 2030-ig meg kell szüntetni a talajromlást.

BEVEZETÉS

1. háttérmagyarázat – Fő fogalmak

Az aszályra vonatkozóan több fogalom meghatározás is létezik.

3.

Első franciabekezdés: Az Ibériai-félsziget legfrissebb példái megerősítik, hogy a nagy tüzesetek egyik fő oka a földterületek termelésből való kivonása, a megfelelő gazdálkodás hiánya. A tüzeseteket követően az erózió és a talajromlás előidézheti az elsivatagosodást.

A megfelelő terület- és növénygazdálkodás hiánya szintén elsivatagosodást okozhat, ha a felhalmozott és nem kezelt biomassa leégése megnyitja az utat az erózió, a talajdegradáció és az elsivatagosodás előtt⁴. Másrészt az emberi tevékenységek, például a megfelelő erdőtelepítés és területgazdálkodás korlátozhatják és akár vissza is fordíthatják az elsivatagosodást.

⁴ Álvarez-Martínez, J., Gómez-Villar, A., Lasanta, T., 2016. A kecskék legeltetése a cserjés legelők helyreállítása és az elsivatagosodás elkerülése érdekében: előzetes esettanulmány a spanyol Kantábriai-hegységben. Land Degrad. Dev. 27, 3–13.

Második franciabekezdés: Az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek a vízkészletekkel kapcsolatos dél-európai problémákról szóló jelentése⁵ jól mutatja az elsivatagosodás ördögi körét: „az elsivatagosodás okozhatja a talajba való beszivárgás csökkenését, és ezáltal a nagyobb mértékű talajfelszíni áramlást, és ennek megfelelően a maximális árvízi hozam növekedését. Az elsivatagosodás miatt módosul a növénytakaró, amely most az üzemanyag biztosítása vagy több szántóföld megszerzése miatti erdőirtás következtében gyors változáson megy keresztül. Az új növénytakaró, amennyiben létezik, vagy haszonnövényekből, vagy szegényes növényzetből áll. A talaj nem védett, és a növekvő felszíni áramlás okozta erózió még komolyabbá válik, elindítva így egy spirális folyamatot.”

4.

Második franciabekezdés: A talaj helyreállítása gyakran a megfelelő növénytakaró/fás borítás kialakítása révén történik (nem fordítva).

9. Emellett az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület jelentése szerint az aszály és a csapadékhiány kockázata várhatóan – jóllehet kevésbé megbízhatóan – szintén növekedni fog.

21.

Első és második francia bekezdés: A KAP egyik célkitűzése a mezőgazdaság fenntartható fejlődésének biztosítása. A KAP keretében rendelkezésre álló egyes eszközök alkalmasak arra, hogy kezeljék (visszafordítsák vagy megelőzzék) bizonyos gazdálkodási gyakorlatoknak és módszereknek a természeti erőforrások állapotára, és többek között a talajra gyakorolt lehetséges negatív hatását. Léteznek kötelező intézkedések (kölsönös megfeleltetés és zöldítés), amelyek olyan gyakorlatokat is magukban foglalnak, amelyek célja a talajban okozott károk megelőzése és a talaj védelmének biztosítása. Ez kombinálható a vidékfejlesztési intézkedések önkéntes intézkedéseivel, amelyek támogatják a természeti erőforrások, köztük a talaj állapotának javítására alkalmazott gazdálkodási módszereket. Mivel a tagállamok nagyobb rugalmasságot élveznek az intézkedések megválasztása tekintetében, az intézkedések ambíciói változóak lehetnek. Ezt az „Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States (A talajvédelmi politikai eszközök leltára és felmérése az EU tagállamaiban)” című dokumentum⁶ részletesen elemezte.

Ezen felül a vidékfejlesztési rendelkezések (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) keretében – az uniós strukturális és beruházási alapok keretében) biztosítékokat tartalmaznak a támogatott beruházások (beleértve az öntözésre vonatkozókat is) tekintetében, amelyek célja az ilyen jellegű beruházások által a természeti erőforrásokra gyakorolt lehetséges nyomás elkerülése.

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a tagállamok az EMVA több mint 20 %-át (több mint 20 milliárd EUR-t) e tematikus célkitűzéshez rendelték hozzá, amely csak egyike azon néhány célkitűzésnek, amelyek alapján az elsivatagosodást és a talajromlást orvosolni lehetne.

22. Míg az elsivatagosodásra felhasznált KAP-támogatás szintjére vonatkozó pontos adatok nem állnak rendelkezésre, a politika szerkezete e tekintetben nyújt némi jelzést. Erre úgy kerül sor, hogy a közvetlen kifizetéseket összekapcsolják a jó mezőgazdasági és környezeti állapot (GAEC), többek között a talajvédelemre vonatkozó követelmények tiszteletben tartásával, valamint azáltal, hogy a tagállamok a vidékfejlesztési alapokat jelentős mértékben a vízzel, a talajjal és a biológiai

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

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

sokféleség kezelésével foglalkozó 4. prioritáshoz rendelik (az alapok 44 %-át e prioritás egészére különítik el). Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap adatairól minden kockázat tekintetében együttesen tesznek jelentést. Az összegyűjtött információk javítása érdekében a Bizottság javaslatot tett a következő, 2021–2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretben az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra vonatkozó előirányzatok részletesebb bontására, beleértve az ERFA-ból és a Kohéziós Alapból az árvizek, tűzvészek és egyéb, éghajlattal kapcsolatos kockázatok (pl. viharok és aszályok) tekintetében nyújtott támogatások adatait is.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

27. Uniós szinten 2000 és 2012 között a fejlesztésre szánt földterület átlagos területe évente 926 km² volt, amely az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemtervében és a 7. környezetvédelmi cselekvési programban szereplő, a kisajátított területek növelésének megállítása irányuló célkitűzése feletti érték (forrás: Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2017. évi jelentés a környezeti mutatókról).

MEGÁLLAPÍTÁSOK

28. A Bizottság a talajvédelmi keretirányelv-javaslat (COM(2006)232) előkészítése során adatokat gyűjtött az Unión belüli elsivatagosodás értékeléséről.

Ebben az összefüggésben megállapítható, hogy a Bizottság már megfelelően felhasználta az elsivatagosodással és a talajromlással kapcsolatban rendelkezésre álló adatokat.

A talajvédelemre vonatkozó uniós jogszabályok hiányában azonban nem áll fenn az adatok gyűjtésére vagy frissítésére, valamint az elsivatagosodás és a talajromlás nyomon követésére vonatkozó kötelezettség uniós szinten.

32. Uniós szinten a LUCAS (földhasználati és földfelszín-borítottsági összeírás) – minden 3 évben Európa 270 000 pontján gyűjtött – adatai részletes tájékoztatást nyújtanak a földhasználatról és földfelszín-borítottságról, ami hasznos a műholdas felvételek kalibrálása vagy validálása szempontjából.

A Bizottság jelenleg elemzi a talaj szervesszén-tartalmára vonatkozó LUCAS adatokat, összevetve a 2015. évi LUCAS adatokat a korábbi adatkészletekkel (LUCAS 2009 + 2012). Ez az elemzés további információkkal szolgál a szántóföldek és különösen a gyepterületek tekintetében a talaj szervesszén-tartalmáról.

33. A környezetvédelmi tájékoztatás összehangolására irányuló, Corine elnevezésű programból származó adatokból levont következtetéseket a LUCAS is megerősíti. A LUCAS az Eurostat (ESTAT) által háromévente közzétett, a földfelszín-borítottsággal és a földhasználattal kapcsolatos változásokra vonatkozó fontos információkat is biztosít. A 53. lábjegyzetben található referenciatáblázat ([KAP mutatók kontextusban, 2014–2020-as adatok, 2017-es frissítés](#)) a 2012. évi adatokat érinti; 2015-ben a LUCAS szerint a mezőgazdasági földterületek és az erdőterületek együttesen az uniós földterület 88 %-át fedik le⁷.

34. Az elsivatagosodás és a talajromlás mértékének felméréséhez szintén hasznosak lehetnek az uniós szinten (különösen a felszínborítás változása és a talaj tekintetében) egyéb célokra (például az agrár-környezetvédelmi mutatók, a talaj állapotáról szóló uniós jelentés, a környezet állapotáról szóló EEA jelentés) gyűjtött adatok, de erre nincs jogi kötelezettség uniós szinten.

⁷ A [Felszínborítás az EU-ban](#) 1. táblázata.

A Bizottság feldolgozza a LUCAS által a talajra vonatkozóan a helyszínen gyűjtött adatokat, amelyek jelzik a talajerózió, a talaj szerveszén-tartalma csökkenésének stb. kockázatát. A fenntartható fejlesztési célra vonatkozó uniós mutatók jelenleg magukban foglalják a víz által okozott talajerózióra vonatkozó mutatót; a Bizottság a mutatók éves felülvizsgálata során további talajra vonatkozó mutatókat is figyelembe fog venni.

A II. mellékletre hivatkozva a környezet tisztelőben tartása a biogazdálkodás szerves része. A biogazdálkodás olyan élelmiszertermelési módszer, amely egyesíti a legjobb környezetvédelmi gyakorlatokat, a biológiai sokféleség magas szintjét és a természeti erőforrások – köztük a talaj – megőrzését⁸. Az EU-28 területén a teljes ökológiai terület (azaz a teljes átalakított terület és az átalakítás alatt álló terület) 2016-ban közel 12 millió hektár volt, és a teljes mezőgazdasági hasznosítású terület (MHT) 6,7 %-át tette ki. A biogazdálkodásra szánt mezőgazdasági hasznosítású területek aránya gyorsan növekszik. A 2010–2016 közötti időszakban az ökológiai termelés 30 %-kal nőtt az EU-28-ban, 4,4 %-os átlagos éves növekedési aránnyal, és ez a növekedés különösen Bulgáriában, Horvátországban, Franciaországban és Cipruson jelentős⁹.”

35. Az elsivatagosodási világtalasz harmadik változatában alkalmazott megközelítés az volt, hogy bemutassák a talajromlás és az elsivatagosodás kiváltó okait és azok hatásait ahelyett, hogy a dinamikus és összetett folyamatot jelentő elsivatagosodás statikus térképét készítették volna el.

37.

Első franciabekezdés: Az uniós szintű harmonizált adatok gyűjtését (a LUCAS, a CORINE és a Kopernikusz adatai) a tagállamok között összehasonlítható adatok hiánya váltotta ki. Egyes tagállamok nagyon jó és részletes talajmegfigyelési rendszerrel rendelkeznek, mások azonban nem rendelkeznek rendszeresen gyűjtött talajadatokkal.

38. Az irányelv visszavonása miatt nem foglalkoztak a további végrehajtás technikai szempontjaival. A Bizottság ugyanakkor támogatta azokat a kutatási projekteket, amelyek hozzájárultak az elsivatagosodás és a talajromlás felméréséhez szükséges módszertan javításához.

A Bizottság most azt tervezi, hogy koordinációs és támogatási intézkedéseket javasol a következő Európai horizont kutatási és innovációs keretprogram számára. A cél a meglévő alátámasztó tények (eszközök, értékek, nyomon követési rendszerek, feltérképezés) értékelése és egységes szerkezetbe foglalása az összes érdekelt fél bevonásával a területen, költséghatékony helyreállítási intézkedések és megelőzési stratégiák megvitatása és javaslatok előterjesztése ezekre vonatkozóan, valamint ezen fellépések és az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedések beépítése az UNCCD-egyezmények munkájába, így az elsivatagosodás elleni küzdelemre irányuló nemzeti cselekvési tervek véglegesítése, a talajromlás megszüntetésének előmozdítására irányuló uniós fellépések támogatása, valamint az elsivatagosodásra és a talajromlásra vonatkozó uniós szintű stratégia előmozdítása.

39. Annak érdekében, hogy az Európai Unió belül az elsivatagosodás és a talajromlás tekintetében teljes mértékben következetes értékelést lehessen végezni, a Bizottságnak meg kell állapodnia a tagállamokkal a rendelkezésre álló mutatók összeállításának közös módszertanáról.

40. A Bizottság összegyűjti az elsivatagosodás szempontjából releváns, a felszínborításra/földhasználatra, a talajnedvességre, a vegetáció/biomassza-mutatókra vonatkozó adatokat, amelyek a (Kopernikusz) műholdas adatokból, valamint a LUCAS és a nemzeti programok révén gyűjtött adatokból származnak. Ezek az adatok már szerepelnek az uniós szintű

⁸ Forrás: https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment_en

⁹ Forrás: A KAP 19. sz. háttérmutatója – Ökológiai gazdálkodás alá vont terület: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf

mutatókban (agrár-környezetvédelmi mutatók, fenntartható fejlesztési célok mutatói stb.). A Bizottság 2018-ban az uniós és globális szinten gyűjtött adatok alapján közzétette az elsivatagosodási világtaszt.

43. A tagállamok a talajra vonatkozó integrált uniós jogszabályok hiányában is felhasználhatják a rendelkezésre álló (a Számvevőszék által e jelentésben említett) uniós finanszírozási eszközöket, hogy elérjék saját célkitűzéseiket ebben az ügyben.

44. A talajvédelmi keretirányelv-javaslat visszavonásakor az Európai Bizottság kijelentette, hogy „továbbra is elkötelezett a talajvédelem célkitűzése mellett és meg fogja vizsgálni az e célkitűzés legjobb megvalósítására vonatkozó lehetőségeket. Az ezzel kapcsolatos minden további kezdeményezést ugyanakkor a következő testületnek kell megvitatnia”¹⁰.

45. Az EU talajvédelemről szóló tematikus stratégiájának célja a talajvédelem, többek között az elsivatagosodás és a talajromlás egyéb formáinak kezelése. Az uniós talajvédelmi jogszabályok hiányában azonban a talaj védelme és a talajromlás számtalan külön jogi aktusban le lehet fel, mint például a közös agrárpolitika, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia, illetve más környezetvédelmi politikák (víz, hulladék, levegőtisztaság, biológiai sokféleség, az ipari kibocsátásokról szóló irányelv, környezeti felelősségről szóló irányelv stb.).

46. A Bizottság úgy véli, hogy a közvetlen kifizetések önmagukban nem korlátozzák az elsivatagosodás problémájának kezelését (lásd a Bizottság válaszát, 46. pont, első francia bekezdés).

Első franciabekezdés: Az EEA következtetéseit illetően a közvetlen kifizetések 90 %-a nem termeléshez kötött, azaz a nem foglalják magukba a termelés ösztönzését (így nem ösztönzik a termelés fokozását), és a támogatás kifizethető a mezőgazdasági területek csupán olyan állapotban történő fenntartására, hogy azok legeltetésre vagy növénytermesztésre alkalmasak legyenek. A tagállamoknak minimális tevékenységeket kell meghatározniuk a földterület fenntartása érdekében. Környezetvédelmi okokból az ilyen tevékenységekre bizonyos területeken két évente is sor kerülhet.

Az a megállapítás, hogy a közvetlen kifizetések a mezőgazdasági termelés intenzitásának növelését válthatják ki és hozzájárulhatnak a talaj elsivatagosodásához kapcsolódó egyes tényezőkhöz, figyelmen kívül hagyja a termeléstől független közvetlen kifizetések által előidézett környezeti előnyöket (ideértve a kölcsönös megfeleltetési követelményekkel bevezetett biztosítékokat és a „zöldítési kötelezettségeket” is).

Második franciabekezdés: A kölcsönös megfeleltetés kapcsolatot teremt a mezőgazdasági termelők által kapott KAP-kifizetések és bizonyos környezetvédelmi – különösen a talajvédelemre vonatkozó – szabályok betartása között. A hatékonyság mérése tekintetében a Bizottság elfogadta a Számvevőszék 26/2016 sz. különjelentésében megfogalmazott ajánlást, és a 2020 utáni KAP-ra vonatkozó hatásvizsgálat részeként megvizsgálta, hogy miként lehetne jobban értékelni a kölcsönös megfeleltetés teljesítményét, különösen a jövőbeli KAP-ra vonatkozó javaslattal összefüggésben a mutatók továbbfejlesztése révén.

Harmadik franciabekezdés: A környezetbarátabbá válást előmozdító kifizetések (a továbbiakban: zöldítés) célja, hogy a mezőgazdasági termelők ellentételezést kapjanak a közjavak biztosításáért, különös tekintettel a talajvédelemre. A zöldítési követelmények (ökológiai jelentőségű terület, állandó gyepvédelem és a növénytermesztés diverzifikálása) hatálya alá tartozó mezőgazdasági hasznosítású területnek a nagy aránya felhívja a figyelmet a zöldítésben rejlő lehetőségekre a

¹⁰ HL C 153., 2014.5.21., helyesbítés: HL C 163., 2014.5.28.

problémák széles körű kezelése szempontjából). Bár igaz, hogy a program irányításának egyszerűsítése érdekében egyes mezőgazdasági termelők mentességet élveznek, a zöldítési követelmények által érintett terület még azokban az országokban is jelentős marad, ahol gyakoribbak a mentességek.

Negyedik franciabekezdés: A vidékfejlesztési programozás segíthet biztosítani a talaj- és területgazdálkodásra vonatkozó intézkedések koherenciáját. Az átfogó uniós prioritásokon és célkitűzéseken alapuló saját vidékfejlesztési stratégiáik kialakítása, valamint egyedi igényeik és célkitűzéseik meghatározása révén a tagállamok integrált megközelítést alakíthatnak ki – például a talajminőséggel és a talajgazdálkodással kapcsolatos – meghatározott problémák/szükségletek kezelése terén.

3. háttérmagyarázat – Az elsivatagosodás kezelésére irányuló nem eredményes intézkedések: egy példa

Második bekezdés: A kifizetéseket – a Románia által javasoltaknak megfelelően – a kötelezettségvállalásokból eredő bevételkiesés és többletköltségek, valamint az esetleges ügyleti költségek alapján kell kiszámítani. Amennyiben egy művelet nem felel meg a várható igénybevételnek, az irányító hatóságok javaslatot tehetnek a követelmények tartalmának és a kapcsolódó juttatásnak a módosítására.

47. A 2020 utáni KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslat egyik javasolt egyedi célkitűzése kifejezetten a talaj gondozása. A javaslat lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy e célkitűzés megvalósítása érdekében a KAP első és második pillérében különböző beavatkozástípusokat vegyenek igénybe. A „feltételeesség” javasolt rendszere továbbá számos, a talajvédelemmel és a talajminőséggel kapcsolatos előírást tartalmaz. A javaslat nem csupán eredménymutatókat határoz meg, hanem a talajvédelemre vonatkozó lehetséges hatásmutatókat¹¹ is.

49. Az EU alkalmazkodási stratégiájának egyik prioritása a tagállamok fellépésének előmozdítása, különösen a nemzeti alkalmazkodási stratégiák és tervek kidolgozásának ösztönzése és támogatása.

Az alkalmazkodási stratégiák és tervek kidolgozásának és végrehajtásának fő szereplői a tagállamok. Felhasználhatják a rendelkezésre álló uniós finanszírozási eszközöket (például a LIFE, a Horizont 2020, a KAP, az ERFA stb.), hogy elérjék saját célkitűzéseiket ebben az ügyben. A tagállamoknak továbbá jelentik „[...] a nemzeti alkalmazkodási tervezésükre és stratégiáikra vonatkozó információkat, felvázolva az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás megkönnyítésére szolgáló, végrehajtott vagy tervezett intézkedéseket[...]” az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nyomon követésére szolgáló rendszerről szóló – hamarosan az energiaunió irányításáról szóló rendelet¹² által felváltandó – rendelet¹³ 15. cikke alapján.

51. Míg 2007–2013 során néhány öntözési projekt társfinanszírozására került sor, az öntözés (ami az EMVA hatáskörébe tartozik) nem tartozott az ERFA és a Kohéziós Alap prioritásai közé a 2014–2020 közötti időszakban. Ezzel szemben a kohéziós politika az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló intézkedések széles körét finanszírozza, beleértve a gátakat, de az olyan környezetbarát infrastrukturális projekteket is, mint az újraerdősítés.

¹¹ A javasolt hatásmutatók a következők: „a talajerózió csökkentése” (I.13) és „a szénmegkötés fokozása” (I.11). Ez utóbbi mutatót formálisan az éghajlatváltozással kapcsolatos konkrét célkitűzéshez kell rendelni a természeti erőforrások kezelésére vonatkozó konkrét célkitűzés helyett, ugyanakkor a talaj védelme és minősége szempontjából rendkívül fontos.

¹² <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0525&from=HU>

52. Az uniós keretprogramokban finanszírozott kutatási projektek zajlottak 2018-ban, ezért a további lépések előtt el kellett végezni eredményeik alapos elemzését (lásd a Bizottság 38. pontra adott válaszát).

A Horizont 2020 keretében a Bizottság együttműködik a tagállamokkal a mezőgazdasági talajgazdálkodással foglalkozó közös európai program létrehozásában. Ez a közös európai program lehetővé teszi a tagállamok és az Európai Bizottság számára, hogy kiaknázzák a korábbi projekteket, és a laboratóriumi kutatásról a nagyszabású tesztelésre és gyakorlatra térjenek át. A tagállamok és a társult országok komoly érdeklődést mutatnak. Ez a nagy pénzügyi beruházás (40 millió EUR az Európai Unió költségvetéséből és 40 millió EUR az országokból) várhatóan reagál a szakpolitikai igényekre, és lehetőséget ad arra, hogy olyan témákkal – mint például az elsivatagosodás – foglalkozzanak, amelyeket nemzeti szinten kell kezelni.

54. A salátarendelet (a vidékfejlesztési programról szóló rendelet 23. cikkének módosításáról szóló (EU) 2017/2393 rendelet) módosította az agrárerdészeti intézkedést a meglévő agrárerdészeti rendszerek újjáélesztése vagy felújítása érdekében. Ez konkrét lehetőséget jelent a Dehesa és a Montados területek elsivatagosodási folyamatainak csökkentésére és ellenálló képességük javítására.

55. A talajvédelmi szakértői csoport keretében az Európai Bizottság tanulmányt készített a talajjal kapcsolatos meglévő uniós és nemzeti politikák és elemzési hiányosságok feltérképezéséről, amelyet 2017-ben tettek közzé az „*Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*” (A talajvédelmi politikai eszközök frissített leltára és felmérése az EU tagállamaiban) címmel¹⁴.

59. Lásd a Bizottság 22. pontra adott válaszát.

63. A 2014–2020-as programozási időszaktól kezdve az EMVA határozza meg azokat a feltételeket, amelyeket az öntözési projekteknek teljesíteniük kell ahhoz, hogy finanszírozásban részesüljenek. E feltételeknek biztosítják a projektek és a kapcsolódó beruházások fenntartható jellegét. E feltételek alapján csak azokat az öntözési projekteket lehet támogatni, amelyek olyan területet érintenek, amelyek tekintetében a víztakarékossághoz vezető vízgyűjtő-gazdálkodási terveket bejelentették, és amely esetében a környezeti elemzés azt mutatja, hogy nem lesz jelentős negatív hatás a környezetre.

64. Emlékeztetni kell arra, hogy erdőtelepítési projektek és erdőterületek kialakítása esetén a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a fák fajainak, fajtáinak és származási helyének kiválasztása során figyelembe vegyék az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség szükségességét és a hidrológiai feltételek.

65. A tagállamok vidékfejlesztési stratégiáinak – a GYELV elemzés alapján – tartalmazniuk kell a pénzügyi forrásoknak a javasolt intézkedésekhez való hozzárendelésének indokolását. Ez a vidékfejlesztési program kialakítására vonatkozó megközelítés azt jelenti, hogy a programok és intézkedések szintjén el kell végezni a megállapított szükségletek, célkitűzések és célok költség-hason elemzését.

Az EMVA által támogatott, a környezetre esetleg negatív hatást gyakorló beruházási projekteket környezeti hatásvizsgálatnak kell megelőznie. Ezenkívül az öntözött területek növelését célzó öntözési projektek esetében környezeti hatásvizsgálatot kell végezni, amely nem mutathat jelentős negatív hatásokat. Ezek megakadályozzák a korrekciós intézkedések szükségességét.

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

66. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó vidékfejlesztési politika külön hangsúlyt fektet a mezőgazdasági és erdészeti talajgazdálkodás javítására és/vagy a talajerózió megelőzésére (4C kiemelt terület). Azok a tagállamok, amelyek a 2014–2020-as vidékfejlesztési programokban projekteket terveztek e kiemelt terület kezelésére, ezeket a közös monitoring- és értékelési rendszerben előírtaknak megfelelően értékelik.

69. A Számvevőszék által említett pontokon kívül a talajromlásnak határokon átnyúló vonatkozásai is vannak a földhasználat közvetett következményeként. A helyi kapacitás elvesztése azt jelenti, hogy a talaj által nyújtott szolgáltatást (élelmiszertermelés, éghajlatváltozás mérséklése) a máshol, gyakran más országokban történő talajhasználattal kellene ellensúlyozni. Egyértelmű példa erre a más országokból származó élelmiszer, takarmány és rost behozatala, amely a termelő ország talaj-erőforrásain alapul.

70. A Bizottság évente jelentést tesz a fenntartható fejlesztési célok uniós szintű végrehajtásának előrehaladásáról, beleértve a talajromlás értékelését (kisajátított területek és talajerózió). A tagállamok külön-külön is beszámolnak a fenntartható fejlesztési célok nemzeti szintű végrehajtása terén elért eredményekről.

Bár a tagállamok hivatalosan nem hatalmazták fel a Bizottságot arra, hogy összehangolja a talajromlás megszüntetésére irányuló közös megközelítés kidolgozásának folyamatát és a közös mutatók kidolgozását, a Bizottság legalább bizonyos mértékű informális információcserét kezdeményezett a tagállamokkal, és hamarosan tanulmányt készít a témában.

71. A Bizottság által 2018-ben indítandó, fent említett projekt részét képezi majd az és a talajromlási megszüntetésére vonatkozó iránymutatások kidolgozása bevált gyakorlatok összegyűjtése.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

73. A Bizottság elismeri, hogy jobban lehetne kezelni az elsivatagosodás és a talajromlás kockázatát. Az elszámolások véglegességéről szóló irányelvjavaslat célkitűzésének része volt, hogy a Bizottság úgy határozott, a Tanács minősített többségének 8 éve tartó hiányában visszavonja a javaslatot. A talajvédelemre vonatkozó uniós jogszabályok, valamint a talajromlás megelőzését és a talaj helyreállítását célzó intézkedések hiányában a tagállamok feladata, hogy nemzeti szinten megfelelő intézkedéseket hajtsanak végre. A földhöz és talajhoz kapcsolódó fenntartható fejlesztési célok megvalósítására irányuló uniós projekt naprakész áttekintést nyújt a tagállami szinten végrehajtott intézkedésekről és fellépésekről.

74. A Bizottság és a tagállamok összegyűjtik az elsivatagosodás és a talajromlás nyomon követése szempontjából releváns adatokat, amelyek már szerepelnek az uniós szintű mutatókban (fenntartható fejlesztési célok, agrár-környezetvédelmi mutatók), valamint az aszályra és a növények állapotára vonatkozó uniós monitoringrendszerekben. Ezen túlmenően ezeket az adatokat beépítették az elsivatagosodási világtalasz a 2018-ban közzétett harmadik változatába, amely átfogó értékelést ad az elsivatagosodásról és a talajromlás globális szintű alakulásáról.

1. ajánlás – Alaposabban fel kell tárni az Unión belüli talajromlást és elsivatagosodást

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság 2018-ban és 2019-ben olyan intézkedéseket kíván elindítani, amelyek megfelelnek az ajánlásnak:

a) a mutatók javítása az agrár-környezetvédelmi mutatókkal és a fenntartható fejlesztési célokkal kapcsolatos bizottsági munka részét képezi. Ebben az összefüggésben az Unión belüli elsivatagosodás és talajromlás értékelésére szolgáló konkrét módszertan kialakításáról szóló párbeszéd és az erre irányuló munka a talajjal és a földdel kapcsolatos fenntartható fejlesztési célok

uniós szintű végrehajtásáról szóló bizottsági tanulmány összefüggésében indul majd. Ennek a módszertannak az elfogadása azonban a tagállamok döntésétől függ.

b) Anélkül, hogy befolyásolni kívánná a tagállamok bármilyen, a javasolt módszertanra vonatkozó megállapodását, a Bizottság – a megfelelő források rendelkezésre állásának függvényében – mérlegelheti az Unión belüli elsivatagosodás és talajromlás konkrét értékelését, valamint az adatok interaktívabb és felhasználóbarátabb bemutatását, a meglévő adatokra és a 2018. évi elsivatagosodási világtalaszhoz kidolgozott megközelítésre alapozva.

76. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EU talajvédelemről szóló tematikus stratégiájának célja a talajvédelem, ideértve az elsivatagosodás és a talajromlás egyéb formáinak kezelését. Azonban a talajra vonatkozó uniós jogszabályok hiányában (miután a Bizottság a Tanács minősített többségének hiányában visszavonta az elszámolások véglegességéről szóló irányelvjavaslatát) a talajvédelemmel (amelynek részeként az elsivatagosodás) és a talajromlással uniós szinten csak részben foglalkoznak a különböző eszközök (a KAP, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia, a regionális és egyéb környezetvédelmi politikák, kutatás).

2. ajánlás – Értékelni kell a talajra vonatkozó uniós jogi keret javításának szükségességét

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A talajvédelmi keretirányelvre vonatkozó javaslat visszavonásakor a talajvédelem és e célkitűzés legjobb megvalósítására vonatkozó lehetőségek megvizsgálása melletti folyamatos elkötelezettségével összhangban a Bizottság létrehozta a talajvédelemmel foglalkozó szakértői csoportot azzal a céllal, hogy megvizsgálja, hogyan lehetne a talajminőséggel kapcsolatos kérdéseket célzott, arányos és kockázatalapú megközelítés alkalmazásával, kötelező erejű jogi keretben kezelni. A mérlegelés nem csupán a talajvédelemre vonatkozó uniós jogi keret javításának szükségességére korlátozódik, hanem arra is, hogy megtaláljuk a legmegfelelőbb intézkedéseket az elsivatagosodás és a talajromlás elleni küzdelem terén az EU-ban.

A talajvédelmi szakértői csoport munkája folyamatban van, és e munka eredményét a Bizottság kellő időben értékeli.

77. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap olyan támogathatósági feltételeket határoz meg, amelyeket a projekteknek és a beruházásoknak teljesíteniük kell, és ezek közé olyan feltételek tartoznak, amelyek célja a projektek fenntartható jellegének biztosítása. Jóllehet előfordulhat, hogy a projekt szintjén nem kell külön költség-haszon elemzéseket végezni, a konkrét intézkedésekre, szükségletekre és célkitűzésekre irányuló pénzügyi juttatások előterjesztésével a tagállamok környezetvédelmi és gazdasági elemzéseket végeznek. Lásd még a Bizottság 63. pontra adott válaszát.

78. A talajromlás megszüntetése melletti elkötelezettség 2030-ig történő teljesítése felé tett előrelépés értékelése része lesz a Bizottság által hamarosan indított projektnek (a talajjal és a földdel kapcsolatos fenntartható fejlesztési célok uniós szintű végrehajtásának előrelépéséről szóló tanulmány, amely különös hangsúlyt fektet a talajromlás megszüntetésére vonatkozó célkitűzésre). Ez a projekt elemzi az nemzeti és a lehetséges uniós szintű konvergenciáknál alkalmazott megközelítéseket is.

3. ajánlás – 2030-ra meg kell szüntetni az Unióban a talajromlást

a) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság arra számít, hogy az induló tanulmány részben hozzájárul majd azon uniós és tagállami szintű azon fellépések meghatározásához, amelyek 2030-ig megszüntetik a talajromlást.

További munkára és megbeszélésekre lesz szükség a tagállamokkal, a többi uniós intézménnyel és az érdekelt felekkel. Ez a vita figyelembe veszi azt is, hogy a tagállamok felelősek a fenntartható fejlesztési célokkal kapcsolatos saját kötelezettségvállalásaik végrehajtásáért.

Meg kell említeni azt is, hogy az elsivatagosodás problémájának kezelése számos uniós politikában, például a kohéziós politikában nem szerepel elsődleges célként, tehát az ilyen szakpolitikák esetében a részletes jelentéstételi követelményeknek nincs jogalapja.

b) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság iránymutatást kíván adni a tagállamoknak és lehetővé tenni a bevált gyakorlatok terjesztését. Az erre irányuló intézkedéseket támogatja a fent említett tanulmány, amely várhatóan 2020 közepén készül el.

c) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Meg kell azonban jegyezni, hogy csak 13 uniós tagállam nyilatkozott úgy, hogy az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló egyezmény értelmében érintettek az elsivatagosodás által, és ezért kötelesek kidolgozni az elsivatagosodásra vonatkozó nemzeti cselekvési terveket.

Továbbá, az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezményben szereplő, a talajromlás megszüntetésére vonatkozó célkitűzés is önkéntes, és eddig csak egy tagállam (Olaszország) vesz részt ebben a folyamatban. Több tagállam dönthet úgy, hogy nemzeti cselekvési terveket dolgoz ki a talajromlás 2030-ig történő megszüntetésének elérése érdekében, és ehhez támogatást kérhet a Bizottságtól és/vagy az elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ-egyezményben szereplő, a talajromlás megszüntetésének célértékeit meghatározó programtól. Ezért nehéz megjósolni, hogy hány tagállam lesz hajlandó erre, és e folyamat mikor kezdődik és ér majd véget.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2017.11.15
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.9.27
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.11.14
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.12.13

PDF ISBN 978-92-847-1531-2 1977-5733 doi:10.2865/4323 QJ-AB-18-031-HU-N

HTML ISBN 978-92-847-1508-4 1977-5733 doi:10.2865/176795 QJ-AB-18-031-HU-Q

Az elsivatagosodás, amely a száraz területek talajromlásának egyik formáját képezi, egyre nagyobb fenyegetést jelent az Európai Unióban. 2018 nyarán a magas hőmérséklet és alacsony csapadékmennyiség elhúzódó időszaka emlékeztetett bennünket e probléma sürgető fontosságára. Az éghajlatváltozási forgatókönyvek előrejelzése szerint az Unió ezen évszázad során egyre inkább ki lesz szolgáltatva az elsivatagosodás veszélyének, amihez Dél-Európában a hőmérséklet növekedése, az aszályok gyakoribbá válása és a csapadékmennyiség csökkenése társul. Ezek a hatások különösen súlyosan fogják érinteni Portugáliát, Spanyolországot, Olaszországot, Görögországot, Ciprust, Bulgáriát és Romániát.

Megállapítottuk, hogy az Unión belüli elsivatagosodás kockázatát nem kezelték eredményesen és hatékonyan. Miközben az elsivatagosodás és a talajromlás egyre növekvő fenyegetést jelent, az elsivatagosodás ellenében tett lépések nem koherensek. Az Unióban nincsen közös jövőkép arra nézve, hogyan fogják 2030-ra megszüntetni a talajromlást. Azt javasoljuk a Bizottságnak, hogy igyekezzen alaposabban feltárni az Unión belüli talajromlás és elsivatagosodás jelenségét, mérje fel, hogy szükséges-e a talajra vonatkozó uniós jogi keret megerősítése, és fokozottan törekedjék azon uniós és tagállami kötelezettségvállalás teljesítésére, hogy 2030-ra szűnjön meg a talajromlás az Unióban.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.