

Särskild rapport

Ökenspridning i EU: ett växande hot som kräver ökade insatser

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

GRANSKNINGSTEAM

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Nikolaos Milionis är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Phil Wynn Owen. Han fick stöd i arbetet med rapporten av Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan och Victoria Gilson (från ledamotens kansli), Colm Friel (förstechef), Ramona Bortnowschi (uppgiftsansvarig), Jan Huth (biträdande uppgiftsansvarig) och Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing och Raluca-Elena Sandu (revisorer). Richard Moore gav språkligt stöd. Rachel O'Doherty gav redigeringsstöd.



Från vänster till höger: 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 och Richard Moore.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt
Förkortningar	
Sammanfattning	I-VIII
Inledning	1–24
Ökenspridning i EU – ett ökande hot till följd av klimatförändringar och mänsklig aktivitet	1–7
Klimatscenarier bekräftar att EU blir mer sårbart för ökenspridning	8–10
FN:s ram för bekämpning av ökenspridning	11–14
Bekämpa ökenspridning i EU	15–24
Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod	25–27
Iakttagelser	28–71
Kommissionen och medlemsstaterna samlar in uppgifter som rör ökenspridning och markförstöring, men kommissionen använder inte uppgifterna på lämpligt sätt	28–40
Kommissionen och medlemsstaterna samlar in uppgifter om ökenspridning	29–37
Det finns ingen överenskommen metod för att bedöma ökenspridning och markförstöring inom EU	38–40
EU vidtar åtgärder för att bekämpa ökenspridning, men samstämmigheten mellan åtgärderna är begränsad	41–56
Det finns ingen särskild lagstiftning om ökenspridning och mark på EU-nivå	43–44
EU:s strategier, politiska åtgärder och utgiftsprogram bidrar till att bekämpa ökenspridning, men inriktas inte specifikt på detta område	45–56
EU-finansierade projekt mot ökenspridning kan ha en positiv inverkan, men det saknas relevant resultatinformation om projektens inverkan på ökenspridningen	57–66
EU-projekt kan ha en positiv inverkan när det gäller att bekämpa ökenspridning	60

Projekten är kanske inte långsiktigt hållbara	61–64
Kostnads-nyttoanalyser användes endast i begränsad utsträckning och hade en begränsad omfattning	65
Projektens inverkan på ökenspridning och markförstöring bedömdes inte av medlemsstaternas myndigheter	66
Kommissionen har inte bedömt framstegen mot att uppfylla åtagandet om markförstörringsneutralitet till 2030	67–71
Slutsatser och rekommendationer	72–78
Bilaga I – Kartläggning av områden med risk för ökenspridning i utvalda medlemsstater	
Bilaga II – Kompletterande uppgifter om ökenspridning som övervakas av kommissionen	
Bilaga III – Sammanfattning av projekt med betydelse för begränsningen av ökenspridning som besökts under revisionen	
Kommissionens svar	

FÖRKORTNINGAR

Corine:	program för samordning av information om miljön.
Ejflu:	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.
Eruf:	Europeiska regionala utvecklingsfonden.
Eurostat:	EU:s statistikkontor, ett av Europeiska kommissionens generaldirektorat.
GD Forskning och innovation:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för forskning och innovation.
GD Jordbruk och landsbygdsutveckling:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling.
GD Klimatpolitik:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik.
GD Miljö:	Europeiska kommissionens generaldirektorat för miljö:
GJP:	den gemensamma jordbrukspolitiken.
IPCC:	Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (FN:s forskningspanel i klimatfrågor).
JRC:	gemensamma forskningscentrumet, ett av Europeiska kommissionens generaldirektorat.
konventionen; FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning:	Förenta nationernas konvention för bekämpning av ökenspridning i de länder som drabbas av allvarlig torka och/eller ökenspridning, särskilt i Afrika.
Lucas:	statistisk ramundersökning av markanvändning och marktäckning.
nationella handlingsprogram:	nationella handlingsprogram inom ramen för Förenta nationernas konvention för bekämpning av ökenspridning.

SAMMANFATTNING

I. Ökenspridning, en form av markförstöring i torra områden, är ett ökande hot i EU som inverkar stort på markanvändningen. Begreppet ökenspridning används vanligen för att beskriva mänskliga och klimatrelaterade processer som leder till problem som påverkar torra områden, såsom minskad livsmedelsproduktion, ofruktbar jord, försämring av markens naturliga motståndskraft och försämrade vattenkvalitet. Klimatförändringsprognoserna i Europa visar att risken för ökenspridning ökar. Heta halvöknar finns redan i södra Europa, där klimatet håller på att förändras från tempererat till torrt. Detta fenomen sprids norrut. Den långa perioden med höga temperaturer och låg nederbörd i Europa under sommaren 2018 påminde oss om hur viktig den här frågan är.

II. Vi undersökte om risken för ökenspridning i EU hanteras ändamålsenligt och effektivt. Vi bedömde om kommissionen hade använt tillgängliga uppgifter på ett lämpligt sätt och om EU:s åtgärder för att bekämpa ökenspridning hade varit samstämmiga. Vi granskade projekt som rör ökenspridningen i EU, och undersökte sannolikheten att EU kommer att kunna uppfylla sitt åtagande om att uppnå markförstörensneutralitet till 2030. Markförstörensneutralitet innebär att mängden och kvaliteten på markresurserna förblir stabila eller ökar.

III. Vi drar slutsatsen att trots att ökenspridning och markförstöring utgör aktuella och ökande hot i EU har kommissionen inte en klar bild av dessa utmaningar, och de åtgärder som vidtas för att bekämpa ökenspridning är inte samstämmiga. Kommissionen har inte bedömt framstegen mot att uppfylla åtagandet om att uppnå markförstörensneutralitet till 2030.

IV. Kommissionen och medlemsstaterna samlar visserligen in uppgifter om olika faktorer som påverkar ökenspridning och markförstöring, men kommissionen har inte analyserat uppgifterna för att göra en slutlig bedömning av ökenspridning och markförstöring i EU.

V. Det finns ingen enhetlig strategi om ökenspridning och markförstöring på EU-nivå. I stället finns ett antal strategier, handlingsplaner och utgiftsprogram, till exempel den gemensamma jordbrukspolitiken, EU:s skogsstrategi och EU:s strategi för klimatanpassning,

som visserligen har betydelse för bekämpningen av ökenspridning, men inte är direkt inriktade på detta.

VI. EU-projekt med betydelse för begränsningen av ökenspridning finns inom olika EU-politikområden, främst landsbygdsutveckling, men även miljö- och klimatåtgärder, forskning och regionalpolitik. Dessa projekt kan bidra till att bekämpa ökenspridningen, men är kanske inte hållbara på lång sikt.

VII. År 2015 åtog sig EU och dess medlemsstater att uppnå markförstörringsneutralitet i EU till 2030. Ingen fullständig bedömning har dock gjorts av markförstörring på EU-nivå, och man har inte heller enats om en metod för hur en sådan bedömning ska göras. Det har inte funnits någon samordning mellan medlemsstaterna, och kommissionen har inte lämnat praktisk vägledning om denna fråga. Det finns ännu ingen tydlig, gemensam vision i EU om hur markförstörringsneutralitet ska uppnås till 2030.

VIII. Baserat på ovanstående ger vi rekommendationer till kommissionen, som syftar till att förbättra förståelsen av markförstörring och ökenspridning i EU, bedöma behovet av att stärka EU:s rättsliga ram för markfrågor och få kommissionen att öka ansträngningarna för att infria EU:s och medlemsstaternas åtagande att uppnå markförstörringsneutralitet i EU till 2030.

INLEDNING

Ökenspridning i EU – ett ökande hot till följd av klimatförändringar och mänsklig aktivitet

1. EU påverkas alltmer av ökenspridning. Risken för ökenspridning är allvarligast i södra Portugal, delar av Spanien och södra Italien, sydöstra Grekland, Malta, Cypern och i de områden som gränsar till Svarta havet i Bulgarien och Rumänien. Undersökningar visar att dessa områden ofta påverkas av markerosion, försaltning, minskning av det organiska kolinnehållet i marken, förlust av markens biologiska mångfald och jordskred¹. Den långa perioden med höga temperaturer och låg nederbörd i Europa under sommaren 2018 påminde oss om hur viktig den här frågan är.

2. Ökenspridning är en form av markförstöring i torra områden. Begreppet ökenspridning används för att beskriva mänskliga och klimatrelaterade processer som leder till problem i torra områden, exempelvis minskad livsmedelsproduktion, ofruktbar jord, försämring av markens naturliga motståndskraft och försämrade vattenkvalitet (se ***ruta 1***).

Ruta 1 – Viktiga begrepp

Ökenspridning avser "markförstöring i torra, halvtorra och mindre fuktiga områden som orsakas av flera faktorer, bland dem klimatförändringar och mänskliga aktiviteter"². Ökenspridning kan orsaka fattigdom, ökade hälsoproblem på grund av stoft som blåser med vinden och förlust av biologisk mångfald. Den kan även få demografiska och ekonomiska konsekvenser när människor tvingas flytta från drabbade områden. Ökenspridning omfattar inte förhållanden i områden som traditionellt beskrivs som "öken", utan det är snarare torra områden som avses.

Markförstöring avser minskning eller förlust av den biologiska eller ekonomiska produktiviteten³. Det är ett fenomen genom vilket fruktbar mark blir mindre produktiv, och orsakas i allmänhet av mänsklig aktivitet. Förutom produktivitet kan andra faktorer som marktäckning, markerosion eller organiskt kolinnehåll i marken användas för att bedöma markförstöring. I andra definitioner av

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

² Se [Förenta nationernas konvention för bekämpning av ökenspridning i de länder som drabbas av allvarlig torka och/eller ökenspridning, särskilt i Afrika](#), 1994, artikel 1.

³ Konventionen, artikel 1.

markförstöring betonas försämring av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster⁴. Det besläktade begreppet [markförstörensneutralitet](#) definieras av parterna till FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning som ett förhållande där mängden av och kvaliteten på de markresurser som är nödvändiga för att stödja ekosystemfunktioner och stärka livsmedelssäkerheten förblir stabila eller ökar inom vissa angivna tidsmässiga och rumsliga skalor och ekosystem.

Torra områden avser torra, halvtorra och mindre fuktiga områden, där förhållandet mellan årsnederbörd och eventuell avdunstning, ariditetsindexet, ligger mellan 0,05:1 och 0,65:1⁵. Torra områden drabbas ofta av torka.

Torka avser ett fenomen som uppstår när nederbörden blivit avsevärt mindre än de normalt registrerade nivåerna och orsakar allvarlig obalans i vattenförsörjningen med skadliga effekter på markresursernas produktionssystem⁶. Torka och ökenspridning är nära förbundna, men torka är en periodiskt återkommande händelse på kort eller medellång sikt, medan ökenspridning är ett långsiktigt fenomen. Torka kan, om den varar i månader eller år, påverka stora områden och få allvarliga miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser. Torka har alltid förekommit, men frekvensen och effekterna har förvärrats av klimatförändringarna och mänskliga aktiviteter som inte är anpassade till det lokala klimatet.

Ariditet avser ett klimatfenomen som kännetecknas av brist på vatten⁷. Det är ett långsiktigt fenomen som mäts genom att långsiktig vattenförsörjning (nederbörd) jämförs med långsiktig genomsnittlig efterfrågan på vatten (avdunstning och växttranspiration).

Öknar avser extremt torra ofruktbara områden med lite nederbörd, vilket innebär ogästvänliga levnadsvillkor för växt- och djurliv.

⁴ Se t.ex. den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES), [Assessment Report on Land Degradation and Restoration](#) (bedömningsrapport om markförstöring och återställning av mark).

⁵ Se [Förenta nationernas konvention för bekämpning av ökenspridning i de länder som drabbas av allvarlig torka och/eller ökenspridning, särskilt i Afrika](#), 1994, artikel 1.

⁶ Konventionen, artikel 1.

⁷ *World Atlas of Desertification* (världsatlas om ökenspridning), JRC, 2018.

3. Ökenspridning orsakas av både mänsklig aktivitet och klimatförändringar.

- **Mänsklig aktivitet:** Överanvändning eller ineffektiv användning av vatten, till exempel till följd av dåliga bevattningstekniker, minskar den övergripande vattenförsörjningen i ett område, vilket kan leda till förlust av växtlighet och slutligen till ökenspridning. Överbetning och avskogning⁸ kan leda till ökenspridning, eftersom den växtlighet som skyddar marken och håller den fuktig och fruktbar försvinner eller skadas. Undersökningar har visat att nedläggning av mark kan vara en faktor som gör marken mer sårbar för markförstöring och ökenspridning⁹. Men avsaknad av mänsklig aktivitet kan också innebära fördelar i form av återhämtning av mark, ökad biologisk mångfald eller aktiv återbeskogning¹⁰.
- **Klimatförändringar:** Förstöring av torra områden (och således ökenspridning) tenderar att öka allteftersom medeltemperaturerna stiger och torka och andra allvarliga väderfenomen blir vanligare och intensivare på grund av klimatförändringen (se **punkt 9**). Extremt torr mark är känslig för erosion, bland annat vid plötsliga översvämningar, då de översta jordlagren snabbt spolats bort vilket ytterligare försämrar marktäcket¹¹.

4. Ökenspridning kan i sin tur även påverka klimatförändringen på ett negativt sätt.

- När marken förstörs släpps växthusgaser ut i atmosfären, med risk för ytterligare klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald (se **figur 1**). Kollager i biomassa

⁸ Överbete förekommer när jordbrukarna låter för många djur beta i ett litet område eller om boskapen får vistas i området för länge. Avskogning orsakas ofta av avverkning av skog för bränslebehov eller för att ge utrymme åt jordbruk eller bostäder.

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

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

¹¹ Se revisionsrättens [särskilda rapport nr 25/2018 Översvämningdirektivet: framsteg har gjorts vad gäller riskbedömningar, men planeringen och genomförandet måste förbättras](#).

och mark riskerar att frigöras till atmosfären till följd av förväntade ökning av intensiteten i stormar, bränder, markförstöring och skadedjursangrepp¹².

- Vid markåterställning absorberas växthusgaser gradvis från atmosfären genom att träd och växtlighet tillåts växa. Dessa växter kan sedan absorbera mer kol. I områden där marken är förstörd kan inte den här processen fungera, vilket i sin tur innebär att kolet inte absorberas från atmosfären.

Figur 1 – Förhållande mellan ökenspridning, förlust av biologisk mångfald och klimatförändringar



Källa: Revisionsrätten, på grundval av World Resources Institute, [Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis](#), 2005, s. 17.

¹² Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC), *Global Warming of 1.5°C*, 2018, sammanträdet för godkännande, s. 3-72; Settele, J. m.fl., "Terrestrial and Inland Water Systems", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, [Field, C. B., Barros, V. R., Dokken, D. J., Mach, K. J., Mastrandrea, M. D., Bilir, T. E., Chatterjee, M., Ebi, K. L., Estrada, Y. O., Genova, R. C., Girma, B., Kissel, E. S., Levy, A. N., MacCracken, S., Mastrandrea, P. R. och White, L. L. (red.)]. Cambridge University Press, 2014, s. 271–359; Seidl, R. m.fl., "Forest disturbances under climate change", *Nature Climate Change*, 7, 2017, s. 395–402, 7 doi:10.1038/nclimate3303.

5. År 2008 utförde Europeiska miljöbyrån en undersökning¹³ om ökenspridning i södra, centrala och östra Europa, som täckte ett område på 1,68 miljoner km². Under 2017 gjordes en uppföljande undersökning¹⁴ baserat på samma metod. Denna forskning visade att den del av territoriet där känsligheten är hög eller mycket hög för ökenspridning hade ökat med 177 000 km² – ett område som ungefär motsvarar Grekland och Slovakien tillsammans – på mindre än ett årtionde (se **tabell 1**).

Tabell 1 – Känslighet för ökenspridning i södra, centrala och östra Europa, 2008 och 2017

	2008		2017		Skillnader mellan 2008 och 2017	
	Antal tusen km ²	%	Antal tusen km ²	%	Antal tusen km ²	%
Mycket hög	10	1	28	2	+18	+1,1
Hög	224	13	383	23	+159	+9,5
Måttlig	419	25	381	23	-38	-2,2
Låg	560	33	475	28	-85	-5,1
Mycket låg	467	28	413	24	-54	-3,2
TOTALT	1 680	100	1 680	100	-	-

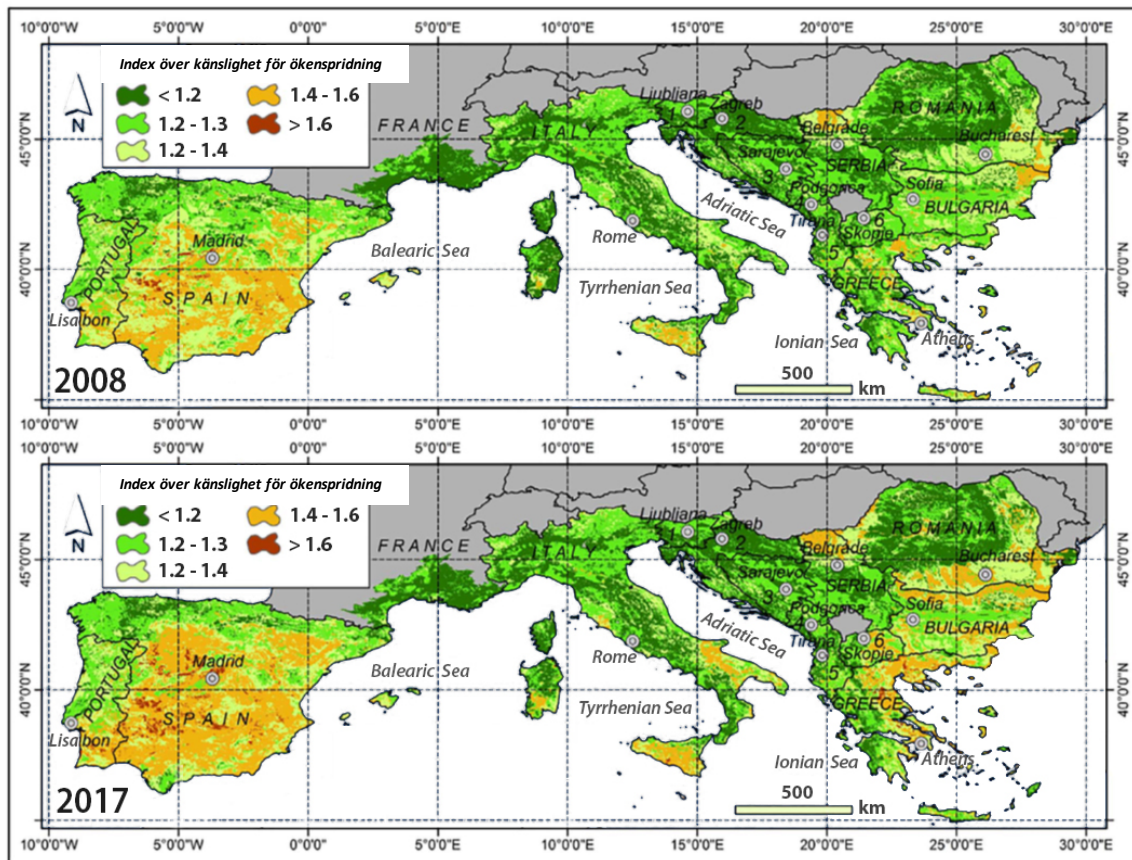
Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av Prävälje m.fl., 2017.

6. Baserat på uppföljningsundersökningen visar **figur 2** hur situationen försämras i södra Europa och Balkan.

¹³ Undersökningen omfattade Portugal, Spanien, södra Frankrike, Italien, Slovenien, Kroatien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro, Serbien, Albanien, Grekland, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Rumänien och Bulgarien.

¹⁴ Prävälje, R., Patriche, C. och Bandoca, G., "Quantification of land degradation sensitivity areas in Southern and Central Southeastern Europe. New results based on improving DISMED methodology with new climate data", *Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution*, nr 158, 2017, s. 309–320.

Figur 2 – Index över känslighet för ökenspridning i EU¹⁵, 2008 och 2017



Källa: Prävälle m.fl., 2017.

7. Cypern, som inte omfattades av den ovannämnda undersökningen, är särskilt hårt drabbat: undersökningar har visat att 99 % av landet är sårbart för ökenspridning¹⁶. ***Bilaga I*** innehåller kartor som visar känslighet för ökenspridning i de fem medlemsstater som vi besökte (se ***punkt 26***).

Klimatscenarier bekräftar att EU blir mer sårbart för ökenspridning

8. Klimatförändringsprognoserna i Europa visar att risken för ökenspridning ökar¹⁷. Heta halvöknar finns i södra Europa, där undersökningar visar att klimatet håller på att förändras

¹⁵ Båda kartorna har tagits fram med samma metod, men för 2017 års karta beaktades även ett klimatkvalitetsindex.

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

¹⁷ [IPCC:s femte utvärderingsrapport](#), rapport från arbetsgrupp III *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*; Europeiska miljöbyrån, [Climate Change Impacts and Vulnerability](#)

från tempererat till torrt¹⁸. Detta fenomen sprids redan norrut. Vetenskapliga belägg tyder på att mänskligt orsakade utsläpp har ökat sannolikheten avsevärt för år av torka i Medelhavsområdet¹⁹.

9. I och med klimatförändringen blir vattenresurserna allt knappare i delar av Europa, och undersökningar har visat att torka inträffar allt oftare²⁰. Det ökar sårbarheten för ökenspridning. Enligt de klimatförändringsmodeller som kommissionen använder förväntas temperaturerna stiga med mer än 2 °C i vissa regioner (till exempel i Spanien) mot slutet av århundradet. Under samma period förväntas nederbörden under somrarna minska med 50 % eller mer i södra Europa²¹. Mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) bekräftade i sin rapport från 2018²² med stor säkerhet att temperaturerna under extremt heta dagar på mellanlatituder kommer att öka med upp till 3 °C vid en global uppvärmning på 1,5 °C och med cirka 4 °C vid 2 °C, och att antalet heta dagar förväntas öka i de flesta landregioner.

10. De modeller som kommissionen använder ger också prognoser för risken för ökenspridning, som uppskattas vara stor särskilt i Spanien, södra Italien, Portugal och

(klimatförändringar, effekter och sårbarhet), 2016; revisionsrättens översiktliga analys [EU:s åtgärder på området energi och klimatförändringar](#), punkt 117.

¹⁸ Se t.ex. Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McVormick, N. och Dosio, A., "Is Europe at risk of desertification due to climate change?", *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018–9557, EGU:s generalförsamling 2018.

¹⁹ [IPCC, Global Warming of 1.5°C, 2018, sammanträdet för godkännande, s. 3-36; Gudmundsson, L. och Seneviratne, S. I., "Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe", *Environmental Research Letters*, 11\(4\), 2016, 044005, doi:10.1088/1748-4693/11.4.044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., och Zhang, X., 2017, "Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources", *Nature Climate Change*, 7, s. 813.](#)

²⁰ Se t.ex. Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T. och Clark, I., (Eds.), *Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less*, Europeiska unionens publikationsbyrå Luxemburg, 2017 och http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

²¹ [Climate Impacts in Europe](#) (klimatpåverkan i Europa). JRC:s Peseta II-projekt, 2014. Vetenskapliga och tekniska rapporter från JRC. Uppgifter från Dosio och Parulo 2011 samt Dosio m.fl., 2012.

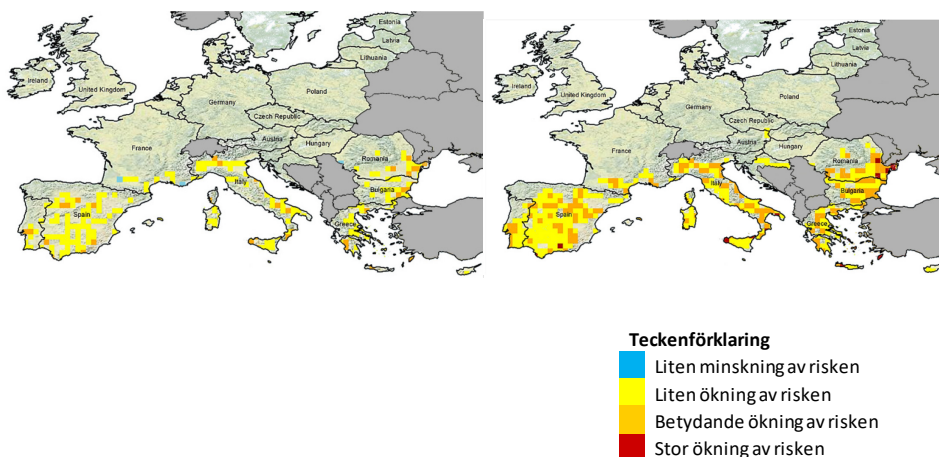
²² IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, sammanfattning för beslutsfattare, s. 9.

områden i sydöstra Europa inklusive Bulgarien, Grekland, Cypern och Donaudeltat i Rumänien (se **figur 3**). I andra studier rapporteras om särskilt stora ökningar av torka och minskningar av vattentillgången i södra Europa och Medelhavsområdet vid en övergång från en global uppvärmning på 1,5 °C till 2 °C²³.

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

Figur 3 – Förutspådda förändringar av risken för ökenspridning och ariditetsindexet 2071–2100 jämfört med 1981–2010

- Förutspådda förändringar av risken för ökenspridning²⁴ enligt 2,4 °C-scenariot (RCP4,5 – vänster) och 4,3 °C-scenariot (RCP8,5 – höger) under 2071–2100 jämfört med 1981–2010²⁵.

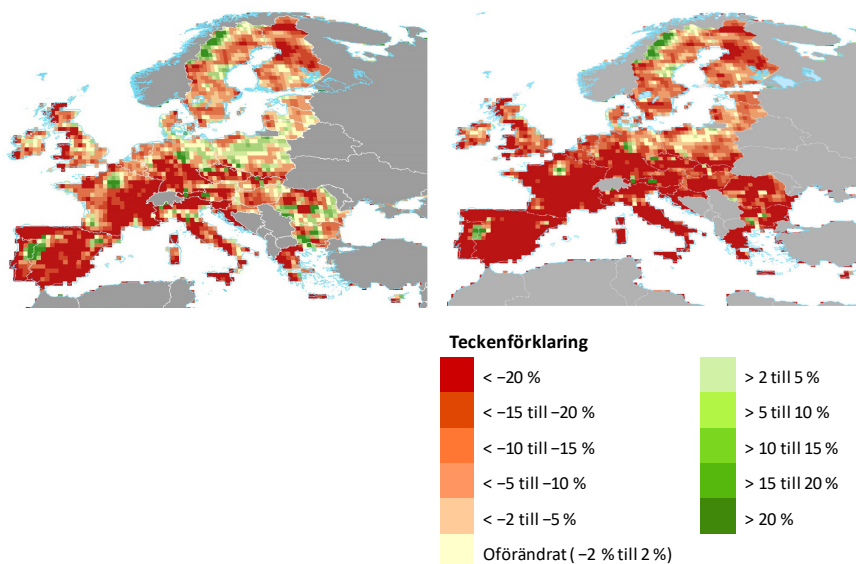


Källa: Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N. och Vogt, J., "Is Europe at risk of desertification due to climate change?", *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018–9557, EGU:s generalförsamling 2018.

²⁴ Baserat på flera olika indikatorer, t.ex. FAO-Uneps ariditetsindex, Köppen-Geigers klimatklassifikation och Holdridges livszoner.

²⁵ Representativa koncentrationsutvecklingsbanor eller RCP:er (av engelskans *Representative Concentration Pathways*) är möjliga utvecklingsscenarier för koncentrationen av växthusgaser, som används av IPCC. Fram till 2081–2100 förväntas RCP4,5 resultera i en ökning av lufttemperaturen vid jordytan, jämfört med (det förindustriella) medelvärdet 1850–1900, som ligger inom ett sannolikt intervall på 1,7–3,2 °C (medelvärde 2,4 °C). RCP8,5 förväntas resultera i en temperaturökning inom ett sannolikt intervall på 3,2–5,4 °C (medelvärde 4,3 °C).

- Förutspådda förändringar av ariditetsindexet enligt 2,4 °C-scenariot (RCP4,5 – vänster) och 4,3 °C-scenariot (RCP8,5 – höger) under 2071–2100 jämfört med 1981–2010.



Källa: Framtagen av Jian-Sheng Ye, Lanzhou University, Kina, vid utarbetandet av *World Atlas of Desertification* (världsatlasen om ökenspridning), 2018, DOI:10.2760/06292. Källdata: Global Precipitation Climatology Centre and Climate Research Unit of the University of East Anglia.

Källa: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S. och von Maltitz, G. (red.), *World Atlas of Desertification* (världsatlas om ökenspridning), Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2018, s. 78.

FN:s ram för bekämpning av ökenspridning

11. Förenta nationernas konvention för bekämpning av ökenspridning är en internationell överenskommelse som fastställer en global ram för att bekämpa ökenspridning. Konventionen infördes 1994 efter världstoppmötet i Rio de Janeiro 1992²⁶. Den är ett lagligt bindande dokument om markfrågor som behandlar markförstöring och ökenspridning, som utgör en plattform för anpassning, begränsning och resiliens. FN:s konvention för

²⁶ FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning är en av de tre Rio-konventionerna, tillsammans med FN:s konvention om biologisk mångfald och FN:s ramkonvention om klimatförändringar.

bekämpning av ökenspridning har 197 parter, inklusive EU²⁷ och dess 28 medlemsstater. Parterna siktar på att arbeta tillsammans för att förbättra människors levnadsförhållanden i torra områden, bibehålla och återställa markproduktiviteten och begränsa effekterna av ökenspridning och torka.

12. Parterna till FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning kan frivilligt förklara att de är "drabbade av ökenspridning". De länder som gör det måste utforma och genomföra nationella handlingsprogram för att bekämpa ökenspridning.

13. År 2015 antog FN Agenda 2030 för hållbar utveckling²⁸, inbegripet ett åtagande att uppfylla alla FN:s mål för hållbar utveckling. Bland dessa syftar mål 15 till att "skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald", och i detta ingår delmålet att "till 2030 bekämpa ökenspridning, återställa förstörd mark och jord, inklusive mark som drabbats av ökenspridning, torka och översvämningar, samt sträva efter att uppnå en värld utan nettoförstöring av mark" (mål 15.3).

14. Under 2017 antog partskonferensen en [strategisk ram för 2018–2030](#) som fokuserar på att uppnå mål 15.3. Som part till FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning har EU bekräftat sitt åtagande att uppnå markförstörensneutralitet till 2030.

Bekämpa ökenspridning i EU

15. EU har ingen särskild strategi eller rättslig ram för ökenspridning. Vissa faktorer som rör ökenspridning behandlas dock i ett antal strategier eller utgiftsprogram, enligt nedan.

²⁷ I [rådets beslut av den 9 mars 1998](#) fastställs att rådet på förslag av kommissionen ska besluta om den ståndpunkt som gemenskapen ska inta vid partskonferensen, och att kommissionen ska företräda gemenskapen vid partskonferensen. Det är kommissionens ansvar att se till att EU:s rättsliga ram är förenlig med FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning och att övervaka att medlemsstaterna när de genomför EU-lagstiftningen uppfyller de skyldigheter som åligger dem i och med att EU är part till konventionen.

²⁸ [Agenda 2030 för hållbar utveckling](#), antagen den 25 september 2015 av stats- och regeringscheferna vid ett särskilt FN-toppmöte.

16. I september 2006 antog kommissionen en **temainriktad strategi för markskydd**²⁹, där den betonar att markförstöring kan leda till ökenspridning. Strategins mål är att värna om ett hållbart utnyttjande av marken genom att förhindra ytterligare markförstöring och bevara markens funktioner samt återställa förstörd mark till en funktionsnivå som åtminstone är förenlig med den nuvarande och avsedda användningen. Den temainriktade strategin för markskydd från 2006 struktureras kring fyra pelare: ökad medvetenhet, integrering med andra politikområden, forskning samt lagstiftning: ett förslag till **ramdirektiv för markskydd**³⁰.

17. Enligt förslaget till ramdirektiv för markskydd skulle medlemsstaterna identifiera områden som riskerar att drabbas av markförstöring, fastställa markskyddsmål och genomföra program för att uppnå målen. Ett annat syfte med förslaget var att bidra till att stoppa ökenspridning till följd av markförstöring och förlust av biologisk mångfald. Under nästan åtta år lyckades man dock inte nå kvalificerad majoritet³¹ i rådet för att anta förslaget. Kommissionen drog tillbaka förslaget i april 2014.

18. I april 2013 antog kommissionen en **EU-strategi för klimatanpassning**, för att uppmuntra medlemsstaterna att vidta klimatanpassningsåtgärder. Kommissionen betonar att EU måste vidta åtgärder för att anpassa sig till de oundvikliga klimateffekterna och deras ekonomiska, miljömässiga och sociala kostnader.

19. I november 2013 antog EU ett **allmänt miljöhandlingsprogram för unionen**, för att garantera att följande uppnås till 2020: "Marken förvaltas hållbart inom unionen, jordarna har ett tillfredsställande skydd och saneringen av förorenade platser är på god väg".

²⁹ [KOM\(2006\) 231 slutlig](#).

³⁰ [KOM\(2006\) 232 slutlig](#).

³¹ Under 2007 röstade ett minoritetsblock med fem medlemsstater – Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Österrike och Förenade kungariket – mot förslaget i rådet (miljö). De övriga 22 medlemsstaterna röstade för förslaget. Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm.

20. I EU:s skogsstrategi från 2013 betonas att skogar inte bara är viktiga för landsbygdsutvecklingen, utan även för miljön och kampen mot klimatförändringar. Skogar spelar en viktig roll för att motverka markförstöring och ökenspridning.

21. Det finns olika EU-fonder att tillgå för att finansiera åtgärder mot ökenspridning:

- Genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), med områdena landsbygdsutveckling³², miljöanpassning och tvärvillkor³³, kan inverka positivt på jordbruksmark. Intensiva eller ohållbara jordbruksmetoder kan dock skada marken.
- Syftet med de europeiska struktur- och investeringsfonderna³⁴ är att minska de regionala skillnaderna i EU. Ett av de tematiska målen är ”begränsning av och anpassning till klimatförändringar”. Projekt mot ökenspridning kan samfinansieras – om medlemsstaterna fastställer ett motsvarande behov – till exempel via Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) eller Sammanhållningsfonden.

³² Styrts främst genom Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) nr 1305/2013](#) av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487) – en fond för att hjälpa landsbygdsområden i EU att hantera en rad olika ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar.

³³ Styrts främst genom Europaparlamentets och rådets [förordning \(EU\) nr 1307/2013](#) av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 347, 20.12.2013, s. 608).

Tvärvillkoren omfattar regler för att förhindra markerosion, bibehålla markens innehåll av organiskt material och markstrukturen, säkerställa en lägsta hävdnivå, undvika försämring av livsmiljöer samt skydda och förvalta vattenmiljön. Miljöanpassning eller ”förgröning” har anknytning till ett antal hållbara jordbruksmetoder, till exempel att bevara permanent gräsmark och tillämpa diversifiering av grödor, med positiv inverkan på marken.

³⁴ De europeiska struktur- och investeringsfonderna består av en grupp av fem separata fonder: Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

- Andra EU-finansieringsinstrument som kan användas för att motverka ökenspridning är sjunde ramprogrammet och forskningsprogrammen inom Horisont 2020³⁵, Life-instrumentet³⁶ för miljön eller Europeiska unionens solidaritetsfond³⁷.

22. Även om det finns finansiering tillgänglig inom EU:s utgiftsprogram för projekt som rör ökenspridning finns det inga uppgifter om de EU-medel som planeras och används för detta.

23. Inom EU har rådet inrättat en arbetsgrupp om ökenspridning³⁸. Arbetsgruppen utarbetar EU:s ståndpunkt vid internationella förhandlingar som rör ökenspridning och markförstöring, och är det enda regelbundna forumet för att diskutera frågor som rör ökenspridning och FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning på EU-nivå.

24. Tillsammans med rådet och andra avdelningar inom kommissionen samordnar GD Miljö EU:s ståndpunkt vid evenemang med anknytning till FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning, exempelvis partskonferenserna som äger rum vartannat år. Gemensamma forskningscentrumet (JRC) spelar en avgörande roll genom att tillhandahålla vetenskaplig bakgrundsinformation och nominera experter till konventionssekretariatets förteckning över experter. Andra kommissionsavdelningar kan också arbeta med frågor som rör bekämpning av ökenspridning i EU, vilket visas i **figur 4**. Dessutom utfärdar Europeiska kommissionens generaldirektorat för statistik (Eurostat) en årlig rapport om framstegen mot att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling i ett EU-sammanhang, med en bedömning av indikatorer för markförstöring enligt mål 15 (se **punkt 13**).

³⁵ EU:s forsknings- och innovationsprogram för 2014–2020 (Horisont 2020) och för 2007–2013 (sjunde ramprogrammet).

³⁶ Life – från franskans *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. EU:s finansiella instrument för stöd till miljö-, naturskydds- och klimatåtgärdsprojekt i hela EU.

³⁷ Inrättades för ingripande vid större naturkatastrofer och som ett uttryck för europeisk solidaritet med katastrofdrabbade områden i Europa. Europeiska unionens solidaritetsfond får endast användas för att återställa mark efter att en naturkatastrof har inträffat och inte för att förebygga eller begränsa en process som kan komma att ske i framtiden.

³⁸ Arbetsgrupp om internationella miljöfrågor – Ökenspridning.

Figur 4 – Kommissionsavdelningar som arbetar med frågan om ökenspridning i EU



Källa: Europeiska revisionsrätten.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

25. Eftersom Europa alltmer påverkas av ökenspridning undersökte vi i vår revision om risken för ökenspridning i EU hanteras ändamålsenligt och effektivt. Vi bedömde särskilt om

- kommissionen och medlemsstaterna hade använt tillgängliga uppgifter på lämpligt sätt,
- EU hade vidtagit samstämmiga åtgärder för att bekämpa ökenspridning,
- projekt för att motverka ökenspridningen i EU hade haft positiv inverkan,
- det var sannolikt att EU:s åtagande om markförstörsneutralitet till 2030 skulle uppnås.

26. Vi utförde vår revision mellan september 2017 och maj 2018 och samlade in revisionsbevis från följande källor:

- Granskningar av dokument och intervjuer med personal från fem av kommissionens generaldirektorat³⁹.
- Revisionsbesök i fem medlemsstater som är drabbade av ökenspridning: Spanien, Italien, Cypern, Portugal och Rumänien, som valdes på grund av sin sårbarhet för ökenspridning, och för att täcka ett antal klimatförhållanden, växttyper, mänsklig aktivitet och identifierade risker. Vi genomförde intervjuer, analyserade strategiska dokument (bland annat landsbygdsutvecklingsprogram), förfaranden och uppgifter.
- Besök vid ett urval av 25 projekt som dessa fem medlemsstater ansåg hade betydelse för begränsningen av ökenspridning och som finansierades eller samfinansierades av EU. Projekten omfattade investeringar i bevattning, skogsbruksprojekt, växelbruk och återställande av stenmurar eller diken för att förhindra markerosion. Syftet med projektbesöken var att bedöma om projekten hade haft en hållbar inverkan på insatserna mot ökenspridning, inte att utfärda ett yttrande om huruvida projekten var lagliga eller korrekta. Vi granskade även projekt som omfattade forskning om tekniker för att motverka ökenspridning (se ***bilaga III***).
- Möten med flera berörda aktörer, inklusive företrädare för FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning och Europeiska miljöbyrån samt akademiska experter, för att diskutera strategiska tillvägagångssätt eller tekniker för att övervaka och begränsa ökenspridning och markförstöring i EU.

27. Revisionen omfattade inte markexploatering till följd av urban eller annan konstgjord utveckling. Enligt Europeiska miljöbyrån⁴⁰ uppgick den årliga markexploateringen i EU:s 28 länder under åren 2006–2012 till omkring 850 km² – mindre än 0,1 % av EU:s totala

³⁹ GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Klimatpolitik, GD Miljö, gemensamma forskningscentrumet och GD Forskning och innovation.

⁴⁰ Europeiska miljöbyrån, [Land take indicators](#) (indikatorer för markexploatering), maj 2018.

landareal. Vår analys av de revisionsfrågor som anges i **punkt 25** omfattade ingen bedömning av den ram som inrättats genom FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning.

IAKTTAGELSER

Kommissionen och medlemsstaterna samlar in uppgifter som rör ökenspridning och markförstöring, men kommissionen använder inte uppgifterna på lämpligt sätt

28. Vi undersökte hur kommissionen använder tillgängliga uppgifter om ökenspridning och markförstöring. Kommissionen behöver samla in och analysera uppgifter om ökenspridning och riskerna med den, för att kunna besluta om vilka åtgärder som krävs och därefter agera. Uppgifterna måste vara tillräckliga, enhetliga och tillförlitliga, och uppdateras och granskas med regelbundna mellanrum.

Kommissionen och medlemsstaterna samlar in uppgifter om ökenspridning

29. Ett viktigt system som används för att övervaka indikatorer som rör ökenspridning och markförstöring i EU är det europeiska jordobservationsprogrammet Copernicus, som samordnas och förvaltas av kommissionen⁴¹. Inom Copernicus används ett antal olika tekniker, från rymdsatelliter till mätsystem på land, till havs och i luften. Copernicus levererar öppna och fria data om många olika områden: atmosfär, hav, land, klimat, nödsituationer och säkerhet. En av dess komponenter, Copernicus landmiljöövervakningstjänst, ger geografisk information om marktäcket och närliggande variabler, till exempel om växttäcket och vattencykeln. Under 2015 lanserades ytterligare en satellit. Ett av Copernicus angivna mål är att övervaka ökenspridning⁴², men tydlig information om detta finns inte tillgänglig ännu (se även **punkt 39**).

⁴¹ Genomförs i partnerskap med medlemsstaterna, Europeiska rymdorganisationen, Europeiska organisationen för utnyttjande av meteorologiska satelliter, Europacentret för medellånga väderprognoser, EU-organ och Mercator Océan.

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

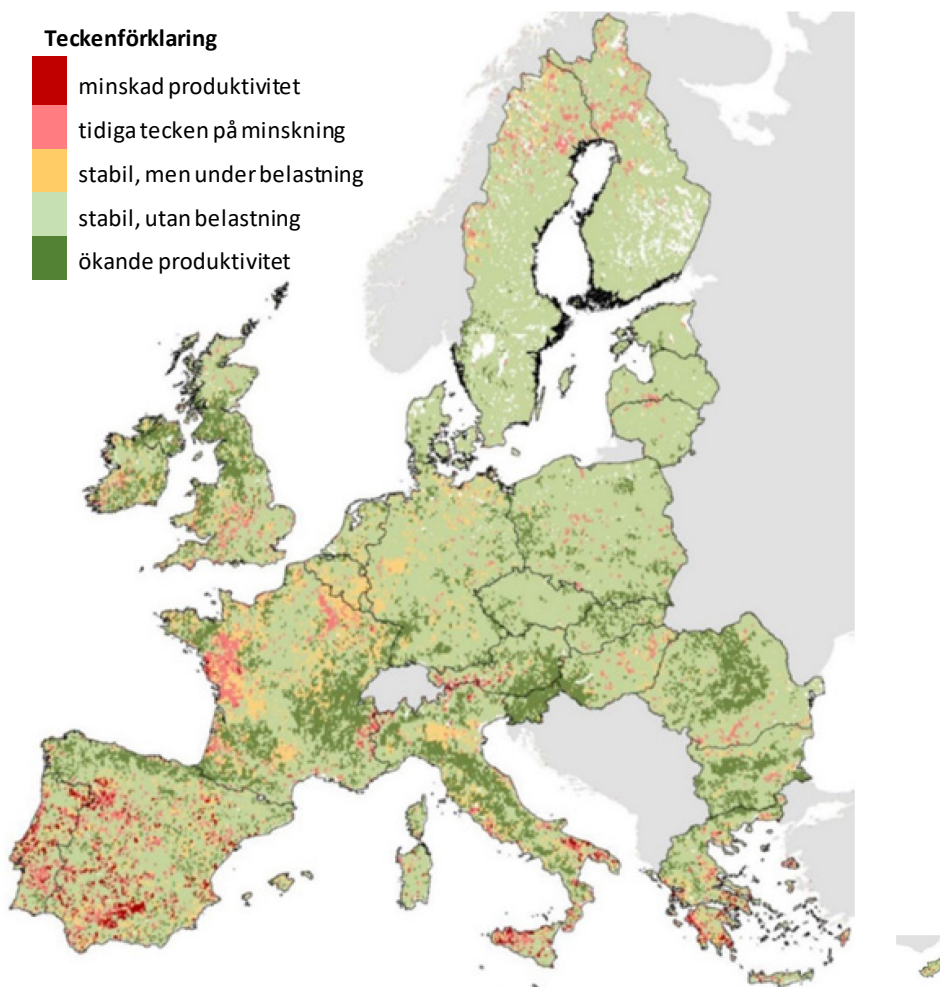
30. Kommissionen samlar regelbundet in användbar och relevant information om olika faktorer som rör markens tillstånd i EU, inklusive information om de tre underindikatorerna för FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning (se **punkt 38**).

31. JRC analyserade **markproduktivitet** i en rapport baserad på satellitobservationer mellan 1982 och 2010 med hjälp av Copernicus-data⁴³. **Figur 5**, som bygger på de senaste fullständiga uppgifter som kommissionen offentliggjort om markproduktivitetens dynamik i EU⁴⁴, visar att de varma och torra Medelhavsländerna är mer känsliga för minskad markproduktivitet.

⁴³ Cherlet, M., Ivits, E., Sommer, S., Tóth, G., Jones, A., Montanarella, L. och Belward, A., *Land Productivity Dynamics in Europe, Towards a Valuation of Land Degradation in the EU*, gemensamma forskningscentrumet, Institutet för miljö och hållbar utveckling, enheten för förvaltning av markresurser, 2013.

⁴⁴ I rapporten görs uppskattningen att 85,1 % av EU:s totala område för närvarande inte påverkas av minskad markproduktivitet, 5,6 % visar tidiga tecken på en minskning av markproduktiviteten och 1,5 % minskar.

Figur 5 – Markproduktivitetsens dynamik i Europa (1982–2010)



Källa: Gemensamma forskningscentrumet, 2012.

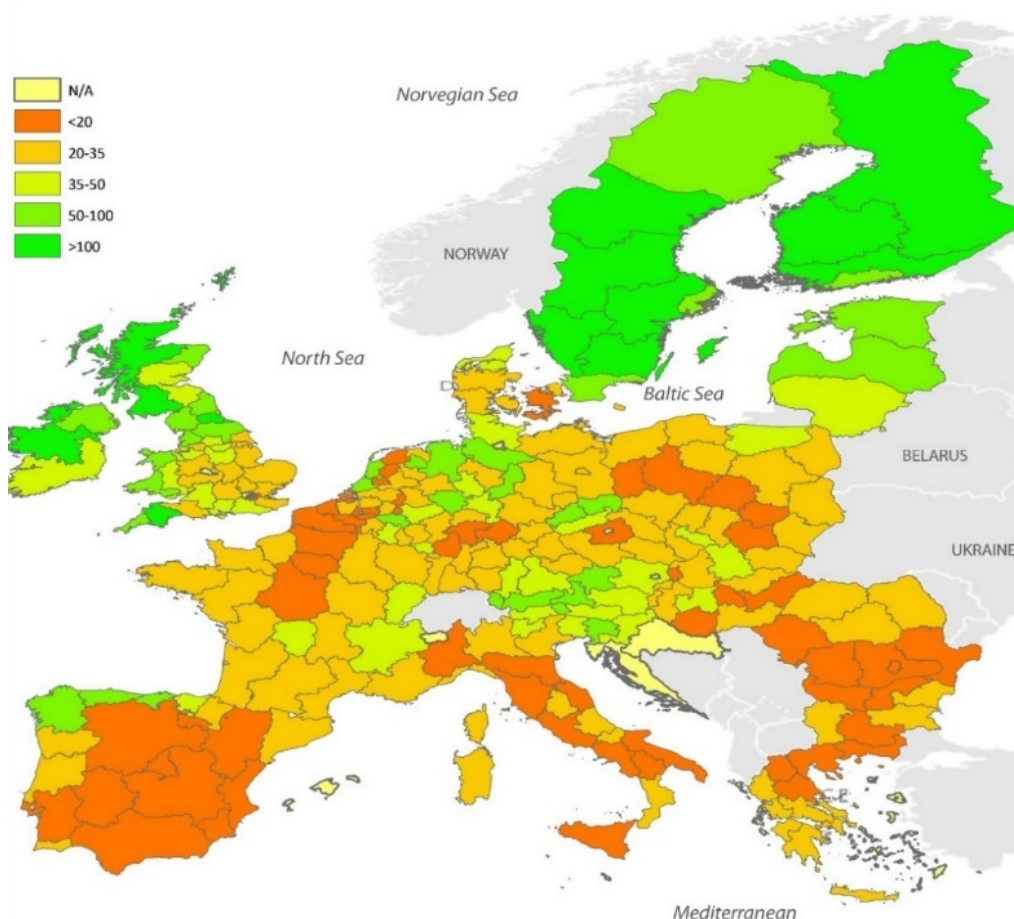
32. Kommissionen övervakar **organiskt kolinnehåll i mark** med hjälp av plattformen för flera syften i den statistiska ramundersökningen av markanvändning och marktäckning ([Lucas](#))⁴⁵, en standardiserad analys av markegenskaper i EU som görs vart tredje år. Lucas drivs av gemensamma forskningscentrumet. Enligt Europeiska miljöbyrån är det i allmänhet så att marken i EU i genomsnitt ackumulerar koldioxid. Gräsmark och skogsmark utgör koldioxidsänkor ... medan åkermark utgör en mindre koldioxidkälla⁴⁶. **Figur 6** visar att de

⁴⁵ Lucas 2015 tillhandahöll observationer för fler än 270 000 punkter i EU:s 28 medlemsstater. Undersökningen Lucas 2018 inleddes i mars 2018 (den omfattar fler än 240 000 punkter och omkring 99 000 bildtolkningar), och resultaten från den blir tillgängliga 2019.

⁴⁶ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment>. De största CO₂-utsläppen från mark härrör från omställning (dränering) av organiska jordar.

områden som riskerar att drabbas av ökenspridning i Grekland, Spanien, Italien, Portugal och Rumänien också är fattiga på organiskt kolinnehåll i marken.

Figur 6 – Lucas – Organiskt kolinnehåll i marken i EU – 2015 (g/kg)



Källa: Gemensamma forskningscentrumet, 2018.

33. Marktäcket och förändringar av marktäcket i EU övervakas regelbundet via programmet för samordning av information om miljön (Corine)⁴⁷. Corine är en komponent i Copernicus som drivs av Europeiska miljöbyrån. Corine-dataset på området har tagits fram vart sjätte år

⁴⁷ Corine baseras på analyser av satellitbilder och kartlägger 44 klasser av markanvändning som grupperas i fem huvudkategorier: konstgjorda ytor, jordbruksområden, skog och halvnaturliga områden, våtmarker och vattenförekomster.

sedan 2000, senast 2012. Sammantaget täcker jordbruksmark och skogar 85 % av marken i EU⁴⁸.

34. Kommissionen samlar regelbundet in och sammanställer kompletterande uppgifter om olika faktorer som rör ökenspridningen i EU, såsom markerosion, torka, vatten, och skogsbränder, vilket beskrivs i ***bilaga II***. Kommissionen använder dock inte dessa uppgifter för att bedöma omfattningen av ökenspridning och markförstöring.

35. FN:s [World Atlas of Desertification](#) (världsatlas om ökenspridning) offentliggjordes första gången 1992⁴⁹ och uppdaterades 1997. Kommissionen tog över offentliggörandet av atlasen och publicerade en tredje version 2018. Den innehåller kartor över faktorer som kan leda till ökenspridning, såsom markerosion, försaltning, urbanisering och migration. Den nya atlasen innehåller kartor och uppgifter om olika typer av samspel mellan människa och miljö som kan leda till markförstöring, men inga särskilda kartor över ökenspridning. Kommissionen anser att det är svårt att kartlägga ökenspridning eftersom det är en mycket komplex process, som enligt undersökningar kan utlösas av många olika faktorer⁵⁰.

36. De besökta medlemsstaterna har tagit fram kartor över ökenspridning (se ***bilaga I***). Kartorna uppdaterades dock inte regelbundet och kan inte jämföras eftersom medlemsstaterna använde olika indikatorer och färgkoder. De kan således inte ge en heltäckande bild av ökenspridningen på EU-nivå.

37. De medlemsstater som vi besökte övervakade även faktorer som påverkar ökenspridning och markförstöring, såsom vatten, torka eller nederbörd. Vad gäller systemen för insamling av markdata konstaterade vi följande:

- Spanien, Italien och Rumänien hade egna system som gav mer specifika markdata, men i viss utsträckning överlappade EU:s egna insamlingsmekanismer. Nationella

⁴⁸ Se [CAP context indicators 2014–2020 report \(rapport om indikatorer för den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2014–2020\), uppdaterad 2017](#).

⁴⁹ FN:s miljöprogram.

⁵⁰ Se t.ex. Cherlet, M. (JRC) m.fl., *Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science*, tredje utgåvan, Taylor & Francis, 2017.

markdata var ofullständiga, samlades inte in och analyserades regelbundet och var inte alltid tillförlitliga⁵¹.

- Cypern och Portugal förlitade sig enbart på kommissionens Lucas-plattform för att samla in markdata.

Det finns ingen överenskommen metod för att bedöma ökenspridning och markförstöring inom EU

38. Ökenspridning och markförstöring är komplexa fenomen som påverkas av många inbördes beroende faktorer, och forskarna är inte eniga om hur dessa faktorer bör bedömas. Proxyvariabler kan dock användas för att upptäcka försämringar i markens tillstånd. Det finns många olika proxyvariabler, men i samband med FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning rekommenderas tre underindikatorer för att bedöma markförstöring: markproduktivitet, organiskt kolinnehåll i marken samt marktäcke och förändringar av marktäcket⁵².

39. Kommissionen och medlemsstaterna har inte enats om en metod för att sammanställa tillgängliga indikatorer och på så sätt kunna göra en enhetlig bedömning av ökenspridning och markförstöring i EU. Det gör det svårt att jämföra ökenspridningens omfattning i EU-medlemsstaterna.

40. I övervakningsrapporten om framstegen mot att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling i ett EU-sammanhang från 2018 använder kommissionen två indikatorer för markförstöring som delvis överensstämmer med konventionens indikatorer: konstgjort marktäcke per capita och uppskattad markerosion orsakad av vatten (se **tabell 2**). Markförstöring har många andra egenskaper som inte täcks av dessa indikatorer, såsom organiskt kolinnehåll i marken, markproduktivitet, försaltning eller förorening. Kommissionen har tillgång till

⁵¹ I sin [rapport från 2012 om markens tillstånd i Europa](#) konstaterade gemensamma forskningscentrumet att markkarteringen i medlemsstaterna är otillräcklig för de nuvarande behoven och att differenser mellan olika nationella dataset försvårar gränsöverskridande analyser.

⁵² Andra exempel är försaltning och förorening.

kompletterande information om sådana andra relevanta indikatorer (se [punkterna 30 och 34](#)), men de används inte för att bedöma markförstöringen i EU.

Tabell 2 – Jämförelse mellan kommissionens och konventionens indikatorer för markförstöring

Kommissionen	FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning
Konstgjort marktäcke per capita	Marktäcke och förändringar av marktäcket
Uppskattad markerosion orsakad av vatten	Organiskt kolinnehåll i marken
	Markproduktivitet

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från företrädare för FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning och Eurostat.

EU vidtar åtgärder för att bekämpa ökenspridning, men samstämmigheten mellan åtgärderna är begränsad

41. Vi undersökte huruvida EU vidtar samstämmiga åtgärder för att bekämpa ökenspridning. För att vidta sådana åtgärder krävs en konsekvent styrningsstruktur och en bra långsiktig plan för att begränsa risken för beslut som ger dålig valuta för pengarna och undvika splittrade och osamordnade insatser.

42. FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning och dess genomförande i EU beskrivs i [ruta 2](#).

Ruta 2 – Genomförandet av FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning i EU

Enligt FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning måste alla parter som förklarar sig vara drabbade av ökenspridning utarbeta nationella handlingsprogram. EU har inte förklarat sig vara drabbat av ökenspridning, och det finns inget handlingsprogram på EU-nivå för att bekämpa ökenspridning. Tretton medlemsstater som är parter till konventionen har förklarat att de är drabbade av ökenspridning, baserat på egenbedömningar: Bulgarien, Grekland, Spanien, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Ungern, Malta, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien. Sju av de åtta medlemsstaterna med Medelhavskust återfinns bland dessa.

Medlemsstaternas nationella handlingsprogram omfattar många sektorer, såsom jordbruk, skogsbruk och vattenförvaltning. Exempel på åtgärder som ingår i de nationella handlingsprogrammen är främjande av forskningsverksamhet, beredskapsplaner för översvämningar, beskogning, anläggande av terrasser för att förebygga jordskred samt förbättrade varningssystem.

Beträffande de tretton medlemsstater som har förklarat sig vara drabbade av ökenspridning och baserat på allmänt tillgänglig information konstaterar vi följande:

– Fem medlemsstaters nationella handlingsprogram har publicerats på [konventionens webbplats](#)⁵³. Av de åtta resterande medlemsstaterna känner vi till två som har ett nationellt handlingsprogram⁵⁴. De publicerade nationella handlingsprogrammen är nu över tio år gamla. För Portugals del har det nationella handlingsprogram som uppdaterades 2014 inte publicerats än.

– Cypern har ett nationellt handlingsprogram som togs fram 2008. Det antogs dock aldrig officiellt av det nationella ministerrådet och har inte lämnats in till konventionens sekretariat.

Baserat på den begränsade information som finns tillgänglig anser kommissionen att medlemsstaternas nationella handlingsprogram för att bekämpa ökenspridning är ineffektiva, eftersom de inte är fullständigt integrerade i de nationella planeringsprocesserna och det inte finns

⁵³ Grekland (nationellt handlingsprogram 2001), Spanien (nationellt handlingsprogram 2008), Italien (nationellt handlingsprogram 2000), Portugal (nationellt handlingsprogram 1999) och Rumänien (nationellt handlingsprogram 2000).

⁵⁴ Bulgarien och Slovakien.

tillräcklig kapacitet i form av tekniska och ekonomiska resurser för att genomföra dem⁵⁵. Vår granskning bekräftade denna bedömning.

Det finns ingen särskild lagstiftning om ökenspridning och mark på EU-nivå

43. Såsom beskrivs i **punkt 16** omfattade **EU:s temainriktade strategi för markskydd från 2006** ett förslag till **ramdirektiv för markskydd**. Ett av målen i förslaget till direktiv var att bidra till att stoppa ökenspridning till följd av markförstöring och förlust av biologisk mångfald. Lagstiftningsförslaget vann inte majoritet i rådet och drogs tillbaka av kommissionen 2014. Medan andra viktiga miljöresurser som luft och vatten regleras av flera olika EU-direktiv och EU-förordningar finns det alltså ingen liknande integrerad EU-lagstiftning om mark.

44. En färsk undersökning visar att tillbakadragandet av förslaget till ramdirektiv för markskydd markerade ett förlorat tillfälle att skapa en gemensam förståelse av och vision kring markskydd i EU⁵⁶. Samma undersökning bekräftar att samtidigt som det saknas övergripande markskyddslagstiftning på EU-nivå har inte heller nationell markskyddslagstiftning – om den över huvud taget finns – bidragit till att förhindra ökenspridning och markförstöring inom EU.

EU:s strategier, politiska åtgärder och utgiftsprogram bidrar till att bekämpa ökenspridning, men inriktas inte specifikt på detta område

45. Det finns ingen specifik EU-strategi för att motverka ökenspridning och markförstöring. Ökenspridning omnämns på flera håll i olika EU-strategier, politiska åtgärder och utgiftsprogram, varav de mest relevanta när det gäller ökenspridning är den gemensamma jordbrukspolitiken och EU:s strategi för klimatanpassning.

⁵⁵ April 2018, då kommissionen upprepade sina [slutsatser om ökenspridning från 2008 till FN](#).

⁵⁶ Wunder, S., Kaphengst, T., Freluh-Larsen, Dr. A., McFarland, K. och Albrecht, S., *Implementing SDG target 15.3 on Land Degradation Neutrality – Development of an indicator based on land use changes and soil values*, Ecologic Institute, Berlin, på uppdrag av det tyska miljöministeriet, 2018.

46. Den gemensamma jordbrukspolitiken kan visserligen spela en viktig roll för att bekämpa ökenspridning, men vi konstaterade följande begränsningar:

- Enligt Europeiska miljöbyrån kan **direktstöd** ge upphov till intensifierat jordbruk som i sin tur leder till förlust av markens innehåll av organiskt material, försämringar av markens vattenhållningsförmåga och förändringar av markanvändningen⁵⁷.
- Bestämmelserna om **tvärvillkor** innehåller tre krav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som syftar till att förhindra markförstöring, nämligen krav som rör minsta marktäcke, markförvaltning för att begränsa erosion och bevarande av organiskt innehåll i marken. Enligt Europeiska miljöbyrån kan tvärvillkor bidra till att bevara halten av organiskt innehåll i marken och skydda mot markerosion⁵⁸. Även om revisionsrätten i sin särskilda rapport nr 26/2016 inte drar några särskilda slutsatser om huruvida tvärvillkoren inverkar på markförstöring, konstaterar den att kommissionen inte kunde göra en tillfredsställande bedömning av om tvärvillkoren var ändamålsenliga utifrån den tillgängliga informationen⁵⁹. I en annan rapport konstaterar man att miljöeffekterna inte kan kvantifieras⁶⁰.
- **Miljöanpassningen** saknar en fullt utvecklad interventionslogik med tydligt definierade och ambitiösa mål, och dess budget är inte direkt kopplad till åtgärdens bidrag till uppnåendet av miljö- och klimatrelaterade mål. Dessutom finns det flera undantag från miljöanpassningsreglerna beroende på situationen för de enskilda jordbrukarna och deras jordbruksmark⁶¹. I vår rapport från 2017 konstaterar vi att

⁵⁷ Se [Europeiska miljöbyråns rapport nr 8/2016 *The direct and indirect impacts of EU policies on land*](#) (direkt och indirekt inverkan av EU:s politik på markförhållanden), s. 11 och 66.

⁵⁸ Se [Europeiska miljöbyråns rapport nr 8/2016 *The direct and indirect impacts of EU policies on land*](#) (direkt och indirekt inverkan av EU:s politik på markförhållanden), s. 66.

⁵⁹ Se [särskild rapport nr 26/2016 *Att förenkla tvärvillkoren och göra dem mer ändamålsenliga är fortfarande en svår uppgift*](#).

⁶⁰ [Jordbruksverket, *Miljöeffekter av tvärvillkoren, 2011*](#).

⁶¹ Exempelvis småjordbruk, ekologiska jordbruk och jordbruk med en stor andel gräsmark. Se https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_sv.

miljöanpassningen, som den nu genomförs, sannolikt inte leder till väsentliga vinster för miljön och klimatet⁶². Statistik som offentliggjorts av kommissionen 2018⁶³ visar att andelen utnyttjade jordbruksarealer som omfattas av minst ett miljöanpassningskrav i de medlemsstater som riskerar att drabbas av ökenspridning, såsom Grekland, Kroatien, Italien, Malta, Portugal eller Rumänien, endast uppgick till omkring eller under 50 %⁶⁴.

- Enligt kommissionen anges ökenspridning eller markförstöring som en risk i **landsbygdsutvecklingsprogrammen** för de medlemsstater som är drabbade av ökenspridning. Vi granskade fem nationella och två regionala landsbygdsutvecklingsprogram⁶⁵ och konstaterade följande:
- Alla landsbygdsutvecklingsprogrammen omfattade åtgärder⁶⁶ som kan bidra till att bekämpa ökenspridning eller markförstöring, såsom miljöåtgärder i jordbruket och klimatåtgärder, stöd till områden med naturliga begränsningar, skogsbruksåtgärder eller investeringar i bevattning.
 - Endast ett av landsbygdsutvecklingsprogrammen innehöll ett särskilt paket mot ökenspridning, och det var dåligt utformat (se ***ruta 3***).

⁶² Se [särskild rapport nr 21/2017 – Miljöanpassning: ett mer komplext inkomststödssystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende](#), punkterna 26–57.

⁶³ Kommissionens rapport [Green Direct Payments](#) (direktstöd för miljöanpassning), 2018, baserat på uppgifter från 2015.

⁶⁴ Den andel mark som omfattas av miljöanpassningskraven kan vara ännu mindre eftersom hela jordbruket ingår i kommissionens indikator även om miljöanpassningskravet bara tillämpas på ett enda skifte, oavsett dess storlek.

⁶⁵ Vi undersökte de nationella landsbygdsutvecklingsprogrammen i samtliga fem medlemsstater som vi besökte samt de regionala landsbygdsutvecklingsprogrammen för Andalusien (Spanien) och Sicilien (Italien).

⁶⁶ Dessa åtgärder togs vanligen fram inom ramen för prioriteringen ”Återställa, bevara och främja ekosystem som är beroende av jord- och skogsbruket” i landsbygdsutvecklingsprogrammen.

Ruta 3 – Exempel på en ineffektiv åtgärd mot ökenspridning

Rumäniens landsbygdsutvecklingsprogram 2014–2020 omfattar ett paket med miljöåtgärder i jordbruket som särskilt inriktas på att motverka ökenspridning i Rumänien. Paketet är öppet för jordbrukare i utvalda områden med hög risk för ökenspridning. Stödbeloppet uppgår till 125 euro per hektar. För att beviljas stödet måste jordbrukarna åta sig att plantera grödor som är motståndskraftiga mot torka, idka växelbruk och begränsa jordbearbetningen till ett minimum. Endast jordbrukare med mindre än 10 hektar jordbruksmark är stödberättigade.

Paketet har ett antal åtgärder som kan gynna marken. Det är dock dåligt utformat. Det tillgängliga stödbeloppet ger inte jordbrukare med mindre mark än 10 hektar tillräcklig ekonomisk motivering att uppfylla åtgärdens krävande villkor. Till följd av detta ansökte inga stödberättigade jordbrukare om ökenspridningspaketet, och inga utbetalningar gjordes.

47. Markskydd ingår i kommissionens förslag om den nya gemensamma jordbrukspolitikens⁶⁷; bland annat föreslås ett antal normer som gäller markskydd och markkvalitet. I förslaget anges även möjliga resultatindikatorer⁶⁸ och effektindikatorer för markskydd, för medlemsstaternas rapportering. Dessa föreslagna bestämmelser i den nya gemensamma jordbrukspolitikens kan ge förbättrade incitament för jordbrukare i EU att ta hand om marken på ett bra sätt. Förslagen är fortfarande under diskussion, och därför är det för tidigt att bedöma hur de föreslagna arrangemangen skulle kunna fungera i praktiken.

48. I **EU:s strategi för klimatanpassning** från 2013 bekräftas betydelsen av att bekämpa ökenspridning och anges att det är en av de klimatanpassningsåtgärder som ska stödjas. Medlemsstaterna uppmanas att ta fram egna nationella strategier. Baserat på dokumentation som finns tillgänglig hos kommissionen kunde vi, per november 2018,

⁶⁷ COM(2018) 392 final, 1.6.2018 – [Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens](#).

⁶⁸ Bland de föreslagna resultatindikatorerna finns lagring av koldioxid i mark och biomassa (R 14), förbättra marken (R 18) och hållbar näringsämneshantering (R 21).

konstatera följande när det gäller de tretton medlemsstater som förklarat sig vara drabbade av ökenspridning (se **ruta 2**):

- Åtta medlemsstater hade tagit med åtgärder mot ökenspridning i sina klimatanpassningsstrategier, däribland de fem medlemsstater vi besökte⁶⁹.
- Två medlemsstater, Ungern och Slovenien, nämnde inte ökenspridning i sina klimatanpassningsstrategier.
- Tre medlemsstater, Bulgarien, Kroatien och Lettland, hade ännu inte tagit fram klimatanpassningsstrategier.

49. Medlemsstaterna genomför dessa strategier. Kommissionen har för närvarande inte tillgång till heltäckande information på EU-nivå om resultaten av genomförandet. Under 2016 inledde kommissionen en utvärdering av EU:s anpassningsstrategi för att undersöka genomförandet och resultaten. Utvärderingen planeras vara klar i slutet av 2018.

50. Det finns även andra politiska åtgärder och utgiftsprogram på EU-nivå som kan påverka ökenspridningen, men deras effekter har inte dokumenterats (vilket förklaras nedan).

51. **Regionala fonder:** Eruf och Sammanhållningsfonden kan finansiera infrastrukturinvesteringar för anpassning till klimatförändringarna. Investeringar i dammar och bevattningssystem är de som främst har samband med ökenspridning och markförstöring. Deras inverkan på marken är blandad (se **punkterna 62–63**). Enligt Europeiska miljöbyrån kan Eruf-projekt inverka på marken på många olika sätt; vissa investeringar, till exempel i vägtransport, kan förvärra trenderna i fråga om stadsutbredning och markexploatering⁷⁰. Vidare har EU:s solidaritetsfond använts för att återställa mark efter nödsituationer som ökar risken för ökenspridning, såsom torka och skogsbränder.

⁶⁹ En del medlemsstater tog med ökenspridning i sina klimatanpassningsstrategier genom att hänvisa till sina nationella handlingsprogram.

⁷⁰ Se [Europeiska miljöbyråns rapport nr 8/2016 *The direct and indirect impacts of EU policies on land*](#) (direkt och indirekt inverkan av EU:s politik på markförhållanden).

52. **EU-forskning:** Ett antal forskningsprojekt som direkt eller indirekt rör ökenspridning⁷¹ har finansierats inom EU:s ramforskningsprogram. De inriktades främst på att förstå fenomenet ökenspridning, ta fram indikatorer för att övervaka ökenspridning eller stödja samordnade åtgärder för att öka medvetenheten. Varken medlemsstaterna eller kommissionen har dock utnyttjat forskningsresultaten på ett effektivt sätt för att bedöma omfattningen av ökenspridningen, bygga upp ett effektivt övervakningssystem eller utforma strategier på området.

53. **Vatten:** Enligt ramdirektivet för vatten anses vattenbrist vara en aspekt av integrerad vattenförvaltning, och dess övergripande mål är att uppnå en god status för Europas vattenförekomster senast 2015. I maj 2018 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om återanvändning av vatten, med fokus på återanvändning av renat avloppsvatten för bevattning i jordbruket. Att säkra tillräcklig tillgång på vatten av god kvalitet är en stor utmaning i samband med bekämpningen av ökenspridning.

54. **Skogsbruk:** EU:s skogsstrategi från 2013 är inte rättsligt bindande. Samtliga fem medlemsstater som vi besökte hade nationell skogsbrukslagstiftning. Skogsprogram och hållbara skogsbruksmetoder på nationell nivå har en positiv inverkan på marken. EU stöder vissa skogsbruksåtgärder inom landsbygdsutvecklingspolitiken, som även de kan ha en positiv inverkan på ökenspridningen.

55. Flera olika avdelningar inom kommissionen (se **punkt 24**) samverkar vid behov om ökenspridningsfrågor. År 2015 inrättade kommissionen en expertgrupp för markskydd, i syfte att tillsammans med medlemsstaterna ”reflektera över hur frågor om markkvalitet skulle kunna hanteras med hjälp av ett målinriktat och proportionerligt riskbaserat tillvägagångssätt inom ramen för bindande lagstiftning”⁷².

⁷¹ T.ex. Leddra, Practice, Recare och BIODESERT.

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

56. Det finns således ett antal strategier, handlingsplaner och utgiftsprogram på EU-nivå och nationell nivå som visserligen har betydelse för bekämpningen av ökenspridning, men inte är direkt inriktade på detta.

EU-finansierade projekt mot ökenspridning kan ha en positiv inverkan, men det saknas relevant resultatinformation om projektens inverkan på ökenspridningen

57. Vi bedömde om projekten mot ökenspridning i EU hade positiv inverkan. För att sådana projekt ska bidra till att motverka ökenspridningen måste de tillgodose rätt behov och vara miljömässigt och ekonomiskt hållbara. Resultatinformation om utgifternas ändamålsenlighet och effektivitet är till hjälp för att bedöma vad som har uppnåtts med hjälp av EU-budgeten.

58. Undersökningar har visat att det generellt sett är mer kostnadskrävande att återställa förstörd mark än att förebygga ökenspridning och markförstöring⁷³. Projekt som rör ökenspridning bör också genomföras snabbt, eftersom förseningar kan medföra att kostnaderna ökar eller att oåterkalleliga negativa konsekvenser för marken inte förhindras.

59. Det finns inga fullständiga uppgifter tillgängliga om planerade eller faktiska utgifter för projekt mot ökenspridning på regional nivå, nationell nivå eller EU-nivå. Det finns inga uppgifter om hur många sådana projekt som finns i EU. Vi gjorde ett illustrativt urval av 25 projekt (se **punkt 26**) från listor som de fem besökta medlemsstaterna lämnat in till oss med projekt som de ansåg ha betydelse för begränsningen av ökenspridning⁷⁴.

⁷³ Nkonya, E., Mirzabaev, A., och von Braun, J., *Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview, Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development*, 2016, s. 24–26; den mellanstatliga vetenskapspolitiska plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES), *Thematic assessment of land degradation and restoration*, mars 2018.

⁷⁴ De besökta medlemsstaterna ansåg att det var svårt att ta fram en lista över projekt mot ökenspridning för vår revision, eftersom de inte var kopplade till något specifikt politikområde. I allmänhet var projekten inte direkt inriktade på att motverka ökenspridning, utan hade snarare en indirekt inverkan.

EU-projekt kan ha en positiv inverkan när det gäller att bekämpa ökenspridning

60. I vårt urval identifierade vi två särskilt framgångsrika projekt som vi ansåg vara exempel på god praxis. Projekten hade bidragit till att tidigare improduktiv mark berikades och skyddades mot markförstöring. Projekten bidrog till att motverka ökenspridning, minska markerosion och förbättra markens tillstånd, samtidigt som de var ekonomiskt vinstgivande för stödmottagarna eller bidrog till biologisk mångfald (se [ruta 4](#)).

Ruta 4 – God praxis – projekt med betydelse för begränsningen av ökenspridning

Ett Eruf-finansierat projekt i Italien (Sicilien) syftade till att bekämpa ökenspridning genom att stabilisera sluttningar, berika jorden och säkerställa bättre dränering. Det bidrog även till tillväxt av vegetation anpassad till de lokala klimatförhållandena. Projektet bidrog till att begränsa erosion i markens ytlager, öka den biologiska mångfalden och förbättra markförhållandena.

Förbättring av markförhållandena i Italien (Sicilien)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Ett Ejflu-finansierat projekt i Portugal gav möjligheter till ekonomisk vinst från tidigare improduktiv mark. En pinjeskog planterades i ett område med sandmark. Jorden berikades med organiskt material, och man använde metoder för bevattning och vegetationskontroll utan plogning. Projektet bidrog till att förbättra markproduktiviteten, samtidigt som marken skyddades från vinderosion.

Beskovning i Portugal



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Projekten är kanske inte långsiktigt hållbara

61. Investeringar i bevattning var den vanligaste typen av projekt i vårt urval (10 av 25, varav 9 samfinansierades av Ejflu). Undersökningar visar att sådana projekt kan ha blandad inverkan på ökenspridning och markförstöring⁷⁵.

62. Å ena sidan kan bevattning förbättra markens lönsamhet: grödornas avkastning kan ökas – särskilt på kort sikt, mer mark kan bli tillgänglig för jordbruk och motståndskraften mot torka kan också förbättras. Vi observerade alla dessa positiva effekter hos projekten i vårt urval.

63. Å andra sidan kan bevattning leda till hållbarhetsproblem: utarmade vattenresurser, förorenat grundvatten, ökad markerosion, risk för försaltning⁷⁶ och minskad bördighet. För att hantera dessa problem innehåller Ejflu-förordningarna krav på att bevattningsprojekt

⁷⁵ Podimata, M. V. och Yannopoulos, P. C., *Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems, Agriculture and Agricultural Science Procedia* 4, 2015, s. 271–281; Muñoz, P., Antón, A., Nuñez, M., Paranjpe, A., Ariño, J., Castells, X., Montero, J.I., Rieradevall, J., *International Symposium on High Technology for Greenhouse System Management, 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*, 2017, s. 29–38.

⁷⁶ Europeiska miljöbyrån uppskattar att 25 % av jordbruksmarkerna med bevattning i Medelhavsregionen är drabbade av försaltning ([Europas miljö – tillstånd och utblick 2015](#)).

uppfyller specifika miljöhållbarhetsvillkor om de ska samfinansieras⁷⁷. I **ruta 5** beskrivs problem med långsiktig hållbarhet som vi identifierade för två besökta bevattningsprojekt.

Ruta 5 – Hållbarhetsproblem med bevattningsprojekt mot ökenspridning

I **Italien (Sicilien)** besökte vi ett bevattningsprojekt som samfinansierades av Ejflu under programperioden 2007–2013. I projektet användes inte vattenmätare. Vattnet fakturerades på grundval av antal bevattnade hektar, inte faktisk förbrukning. Denna praxis främjar inte en effektiv användning av vattenresurserna. Detta har korrigerats för den innevarande programperioden (2014–2020), eftersom det nu krävs att vattenmätningssystem ska finnas på plats i alla nya bevattningsprojekt.

I **Portugal** omfattade ett Ejflu-bevattningsprojekt under perioden 2014–2020 ett område där det främst odlades ris – en mycket vattenintensiv gröda. På grund av salthalten i den lokala jordmånen ansåg de behöriga myndigheterna att ris var den enda passande grödan. Projektet genomfördes dock i ett område med knappa vattenresurser. Det fanns inga garantier för att bevattningsinfrastrukturen skulle tillhandahålla tillräckligt med vatten för att stödja risproduktionen på ett hållbart sätt. Myndigheterna hade inte gjort en kostnads-nyttoanalys av alternativa möjligheter såsom avsaltning, eller alternativet att använda ett befintligt bevattningssystem som fanns längre bort.

64. Skogsbruksprojekt (alla samfinansierades av Ejflu i vårt urval) bidrar till att bekämpa ökenspridning och markförstöring: skogstätet skyddar marken mot erosion och kapaciteten att absorbera kol ökar. Återställning av skogslandskap kan bevara den biologiska mångfalden och minska markförstörelsen. Initiativ för trädjordbruk kan också bidra till att motverka markförstörelsen genom lokalt förankrade satsningar i mer perifera områden⁷⁸. Vi ansåg att ett av de fyra skogsbruksprojekten i vårt urval utgjorde ett exempel på god praxis (se **ruta 4**). Skogsbruksprojekt är dock mindre framgångsrika om växttätet inte är anpassat till de lokala klimatförhållandena (se **ruta 6**).

⁷⁷ Se artikel 46 i [förordning \(EU\) nr 1305/2013](#). Miljöanalysen måste till exempel visa att investeringen inte kommer att inverka negativt på miljön.

⁷⁸ IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, sammanträdet för godkännande, tabell 5.2, s. 5-64 och s. 5-68.

Ruta 6 – Hållbarhetsproblem med skogsbruksprojekt mot ökenspridning

I ett Ejflu-finansierat beskningsprojekt i Cypern fann vi att omkring 20 % av de planterade träden inte hade överlevt under minst fem år efter det att projektet avslutades, eftersom vissa arter inte var väl anpassade till klimatförhållandena.



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Kostnads-nyttoanalyser användes endast i begränsad utsträckning och hade en begränsad omfattning

65. Kostnads-nyttoanalyser och miljöhållbarhetsbedömningar är nödvändiga för projekt mot ökenspridning. Den vanligaste källan till EU-samfinansiering i vårt urval var Ejflu (17 av 25 projekt). Ejflu-förordningen innehåller inget krav på att kostnads-nyttoanalyser ska genomföras. En del medlemsstater införde ett krav på detta för specifika bevattningsprojekt, bland annat Cypern och Rumänien. En kostnads-nyttoanalys hade gjorts i sex av de nio Ejflu-bevattningsprojekten i vårt urval. Syftet med analysen i dessa fall var att visa att projektet gav ekonomiska fördelar jämfört med scenariot "inga åtgärder". I analysen räknade man dock inte in kostnaden för åtgärder för att avhjälpa eventuell negativ miljöpåverkan som en del av projektkostnaderna (trots att det krävdes flera tillstånd från miljömyndigheterna).

Projektens inverkan på ökenspridning och markförstöring bedömdes inte av medlemsstaternas myndigheter

66. Medlemsstaterna är inte skyldiga att samla in uppgifter om eller utvärdera EU-projektens effekter på ökenspridning och markförstöring⁷⁹. Ingen av de besökta medlemsstaternas myndigheter hade bedömt hur ändamålsenliga sådana projekt hade varit för att motverka ökenspridning.

Kommissionen har inte bedömt framstegen mot att uppfylla åtagandet om markförstörringsneutralitet till 2030

67. Vi undersökte huruvida det är sannolikt att EU:s åtagande om markförstörringsneutralitet till 2030 kan uppnås. För att uppnå detta mål på EU-nivå krävs regelbundna bedömningar av markförstörring, samarbete och samordning över nationella gränser, lämpliga åtgärder och relevant vägledning till medlemsstaterna om vilka åtgärder de bör vidta för att uppnå markförstörringsneutralitet. Vägledningen bör omfatta spridning av god praxis samt tekniker för utvärdering av bevattningsinvesteringars effekter på marken och för bedömning av förlust av biologisk mångfald.

68. EU och dess medlemsstater har anslutit sig till FN:s åtagande om att uppnå markförstörringsneutralitet till 2030 (se **punkterna 13 och 14**). Eurostat offentliggör årligen en rapport om framstegen mot att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling i ett EU-sammanhang, inklusive indikatorer för två aspekter som rör markförstörring: konstgjort marktäcke och markerosion orsakad av vatten (se **punkt 40** och **tabell 2**). Eurostat analyserar – för kommissionens räkning – endast förändringar som avser dessa indikatorer, och drar inga slutsatser om situationen för markförstörringsneutralitet i EU⁸⁰.

⁷⁹ De befintliga utvärderingsramarna, särskilt för Ejflu, har inga särskilda övervakningsindikatorer för ökenspridning eller markförstörring. Däremot har de kontextindikatorer som i viss utsträckning är kopplade till markförstörring: marktäcke, organiskt material i jordbruksmark och markerosion orsakad av vatten.

⁸⁰ I sin [EU-rapport om övervakningen av målen för hållbar utveckling 2018](#) bekräftar Eurostat att dess analys för mål 15.3 endast fokuserar på två aspekter: konstgjort marktäcke och markerosion och att resultaten av analysen är begränsade på grund av att andra förstörelseprocesser såsom förorening, förlust av markens biologiska mångfald, erosion orsakad

69. Markförstöring har en gränsöverskridande påverkan: jorden är inte statisk och de faktorer som orsakar markförstöring är ofta globala. Markförstöring ses ofta som ett lokalt fenomen, men jordpartiklarna rör på sig. Undersökningar visar att erosionsprocesser orsakade av vatten och blåst, dammstormar⁸¹ eller mänsklig aktivitet som föroreningar från bekämpningsmedel bidrar till gränsöverskridande markförstöring och får ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser⁸² såsom klimatförändringar, hälsoproblem och livsmedelsbrist. Trots problemets gränsöverskridande karaktär samordnar inte medlemsstaterna och kommissionen sina insatser för att nå EU:s mål om att uppnå markförstörringsneutralitet.

70. Kommissionen har inte bedömt framstegen mot att uppfylla åtagandet om att uppnå markförstörringsneutralitet till 2030. Det framgår av undersökningar, till exempel en undersökning som gjordes för det tyska miljöministeriets räkning som visade att diskussionen om genomförandet av målen för hållbar utveckling i allmänhet och markförstörringsneutralitet i synnerhet fortfarande befinner sig på ett tidigt stadium och att EU visserligen har varit tongivande i utarbetandet av målen för hållbar utveckling, men att genomförandet av målen i EU har gått långsamt.⁸³ Det finns fortfarande ingen tydlig, gemensam vision i EU om hur markförstörringsneutralitet ska uppnås till 2030.

71. Inom ramen för FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning har ett frivilligt program införts som ska hjälpa länderna att uppnå sina åtaganden om markförstörringsneutralitet, till exempel genom att fastställa nationella riktlinjer, mål eller åtgärder. I november 2018 deltog 119 länder i programmet. Italien är den enda deltagande

av blåst, minskat organiskt innehåll, kompaktering, försaltning och ökenspridning inte omfattas av indikatoruppsättningen.

⁸¹ Cyperns regering utfärdade till exempel 21 dammvarningar under 2016.

⁸² Se till exempel Hagemann, N., SOILS4EU, *Transboundary effects of soil degradation in the EU*, Helmholtz-centrumet för miljöforskning, 2018 och http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

⁸³ Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K. och Albrecht, S., *Implementing SDG target 15.3 on "Land Degradation Neutrality" – Development of an indicator based on land use changes and soil values*, Ecologic Institute, Berlin, på uppdrag av det tyska miljöministeriet, 2018, s. 12 och 38.

EU-medlemsstaten. Kommissionen lämnar ingen praktisk vägledning till medlemsstaterna om hur de kan uppnå markförstörensneutralitet.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

72. Ökenspridning är en form av markförstörelse i torra områden. Det är ett växande hot inom EU, med stor inverkan på marken. Framtida klimatscenarier visar på en ökad sårbarhet för ökenspridning i EU under detta århundrade, med temperaturökningar, mer torka och mindre nederbörd i de södra delarna av Europa. Effekterna kommer att bli särskilt märkbara i södra Portugal, stora delar av Spanien, södra Italien, sydöstra Grekland, Cypern och längs de bulgariska och rumänska kusterna (se **punkterna 1–24**).

73. Vi fann att risken för ökenspridning i EU inte hanteras ändamålsenligt och effektivt. Trots att ökenspridning och markförstörelse utgör aktuella och ökande hot i EU har kommissionen inte en klar bild av dessa utmaningar, och de åtgärder som vidtas för att bekämpa ökenspridning är inte samstämmiga.

74. Vi konstaterade att det inte finns någon överenskommen metod för att bedöma ökenspridning och markförstörelse inom EU. Kommissionen och medlemsstaterna samlar visserligen in uppgifter om olika faktorer som påverkar ökenspridning och markförstörelse, men kommissionen analyserar inte uppgifterna för att göra en slutlig bedömning av ökenspridning och markförstörelse i EU (se **punkterna 28–40**).

Rekommendation 1 – Förstå markförstörelse och ökenspridning i EU

Kommissionen bör i samarbete med medlemsstaterna göra följande:

a) Fastställa en metod och relevanta indikatorer, med de tre indikatorerna enligt FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning som utgångspunkt, för att bedöma omfattningen av ökenspridning och markförstörelse i EU.

Måldatum för genomförande: 31 december 2020.

b) Baserat på en överenskommen metod, sammanställa och analysera relevanta uppgifter om ökenspridning och markförstörelse, varav många uppgifter redan samlas in, och regelbundet

presentera dem på ett tydligt och lättförståeligt sätt för allmän användning, företrädesvis i form av interaktiva kartor för användning inom EU.

Måldatum för genomförande: 31 december 2021.

75. EU:s åtgärder mot ökenspridning är inte samstämmiga. Det finns ingen EU-lagstiftning med specifik inriktning på ökenspridning. Medan andra viktiga miljöresurser som luft eller vatten regleras av flera olika EU-direktiv och EU-förordningar finns det alltså ingen liknande integrerad EU-lagstiftning om mark.

76. Det finns ingen enhetlig strategi om ökenspridning och markförstöring på EU-nivå. I stället finns ett antal strategier, handlingsplaner och utgiftsprogram på EU-nivå, till exempel den gemensamma jordbrukspolitiken och EU:s strategi för klimatanpassning, som visserligen har betydelse för bekämpningen av ökenspridning, men inte är direkt inriktade på detta. Åtgärderna mot ökenspridning och markförstöring är inte väl samordnade i praktiken (se **punkterna 41–56**).

Rekommendation 2 – Bedöma behovet av att stärka EU:s rättsliga ram för markfrågor

Kommissionen bör bedöma om den nuvarande rättsliga ramen är lämplig för en hållbar markanvändning i EU, vilket även omfattar åtgärder mot ökenspridning och markförstöring.

Måldatum för genomförande: 30 juni 2021.

77. Vi fann att EU-projekt kan ha en positiv inverkan när det gäller att bekämpa ökenspridning. Projekt med betydelse för begränsningen av ökenspridning finns inom olika EU-politikområden, främst landsbygdsutveckling, men även miljö- och klimatåtgärder, forskning och regionalpolitik. Det råder dock vissa tvivel om deras långsiktiga hållbarhet. Medlemsstaterna använde endast kostnads-nyttanalyser i begränsad utsträckning och bedömde inte effekterna av EU-finansierade projekt med betydelse för begränsningen av ökenspridning, eftersom ökenspridning inte var deras primära mål (se **punkterna 57–66**).

78. Kommissionen har inte bedömt framstegen mot att uppfylla åtagandet om att sträva efter att uppnå markförstörensneutralitet till 2030. Det har inte gjorts någon bedömning av

markförstöring på EU-nivå. Kommissionen har inte lämnat praktisk vägledning till medlemsstaterna om hur de kan uppnå markförstörringsneutralitet. Det finns ännu ingen tydlig, gemensam vision i EU om hur markförstörringsneutralitet ska uppnås till 2030 (se **punkterna 67–71**).

Rekommendation 3 – Uppnå markförstörringsneutralitet i EU till 2030

Kommissionen bör göra följande:

a) Beskriva närmare hur EU:s åtagande om markförstörringsneutralitet ska uppnås till 2030 och regelbundet rapportera om framstegen.

Måldatum för genomförande: 31 december 2020.

b) Ge vägledning till medlemsstaterna om praktiska aspekter av åtgärder för att bevara marken och uppnå markförstörringsneutralitet i EU, vilket omfattar spridning av god praxis.

Måldatum för genomförande: 31 december 2020.

c) På begäran tillhandahålla tekniskt stöd till medlemsstaterna för upprättandet av nationella handlingsplaner för att uppnå markförstörringsneutralitet till 2030, vilket omfattar att ta fram riktade åtgärder, tydliga milstolpar och en plan för halvtidsrapportering på medlemsstatsnivå.

Måldatum för genomförande: 31 december 2022.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Nikolaos A. Milionis som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 november 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne

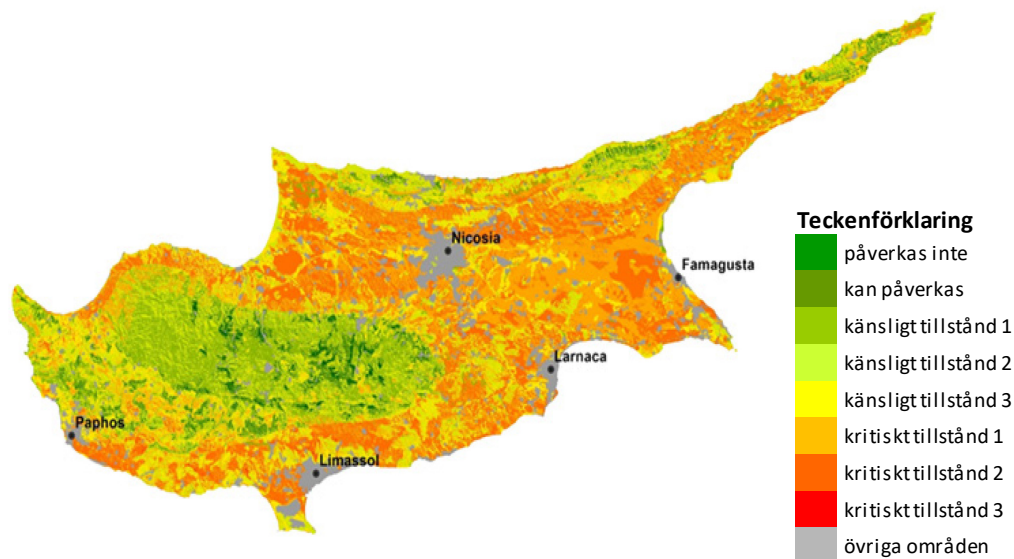
ordförande

BILAGA I**Kartläggning av områden med risk för ökenspridning i utvalda medlemsstater**

De medlemsstater vi besökte har tagit fram kartor över ökenspridning. Dessa kartor har dock inte uppdaterats regelbundet, och de kan inte jämföras sinsemellan eftersom medlemsstaterna har använt olika indikatorer och färgkoder. Det gör att de inte kan ge en heltäckande bild av ökenspridningen på EU-nivå.

Cypern

Cyperns känslighet för ökenspridning bedömdes baserat på Medalus-projektets definition av miljökänsliga områden⁸⁴. Enligt bedömningen förväntas nederbörden minska och lufttemperaturen öka kombinerat med en ökning av ariditetsindexet vilket kommer att leda till att hela ön Cypern blir mer sårbar för ökenspridning.

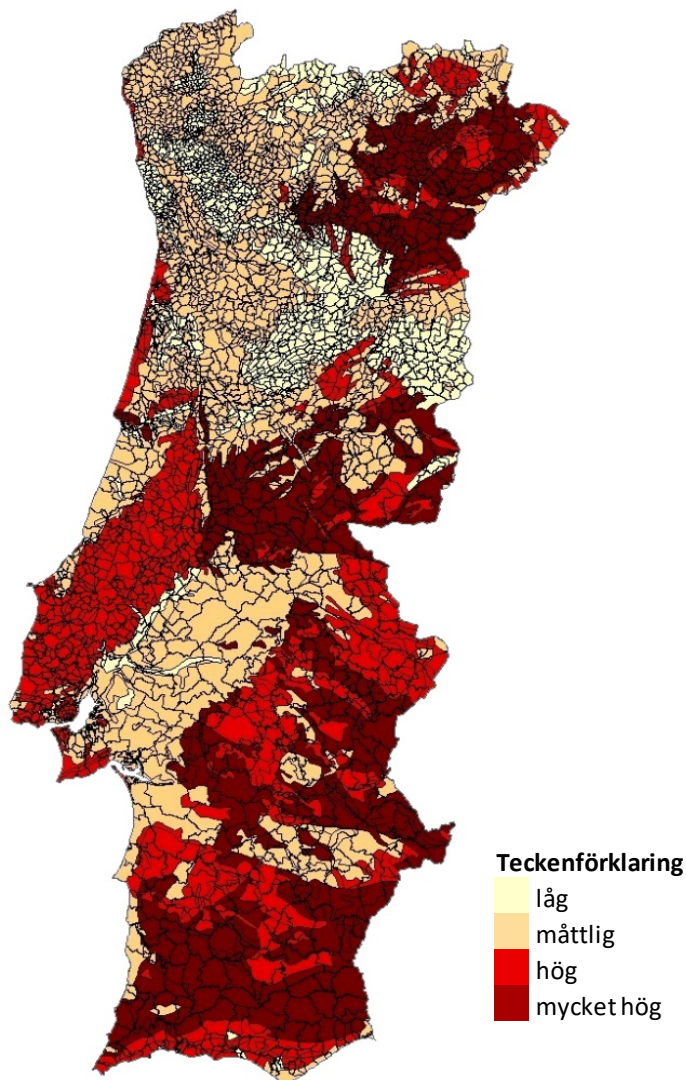


Källa: Ministeriet för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, *Climate Change Risk Assessment, Land Desertification*, 2016, s. 24.

⁸⁴ Medalus-modellen (Medalus står för *Mediterranean Desertification and Land Use*; ökenspridning och markanvändning i Medelhavsområdet) har testats i stor omfattning i länderna i Medelhavsområdet och används allmänt som ett verktyg för att identifiera de områden där risken för markförstöring är störst.

Portugal

I över 5,5 miljoner hektar av den kontinentala delen av Portugal (mer än 50 % av det portugisiska fastlandets totala yta) finns risk för ökenspridning⁸⁵. Kartan över sårbarhet för ökenspridning i Portugals nationella handlingsprogram från 2014 bekräftar att Portugal i stor utsträckning är drabbat av ökenspridning, eftersom mer än 30 % av landets territorium har en "mycket hög" eller "hög" sårbarhet för ökenspridning.

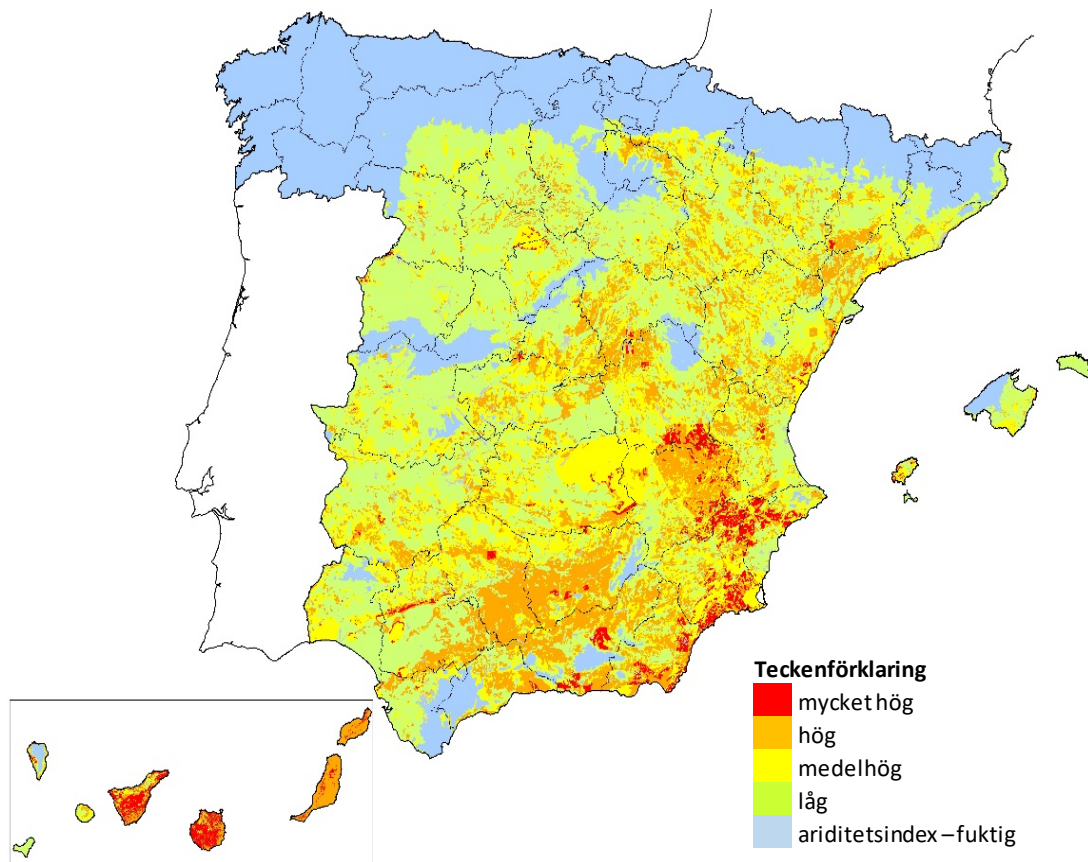


Källa: Rural Development and Hydraulics Institute, National Agronomic Station, DISMED-projektet, 2003 för Lúcio do Rosário, *Desertification Indicators for the Continental Portugal*, 2004; och Territorial Directorate General, officiell administrativ karta över Portugal, 2016.

⁸⁵ Sanjuan, M. E., del Barrio, G., Ruiz, A. och Puigdefabregas, J., *DesertWatch project*, 2011.

Spanien

Enligt Spaniens nationella handlingsprogram för 2008 inom ramen för FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning finns risk för ökenspridning på omkring 74 % av Spaniens territorium, varav 18 % är områden med "hög" eller "mycket hög" risk och 19 % områden med "medelhög" risk. Situationen är särskilt oroväckande i regionen Murcia, regionen Valencia och Kanarieöarna, där risken för ökenspridning är antingen "hög" eller "mycket hög" inom mer än 90 % av territoriet.

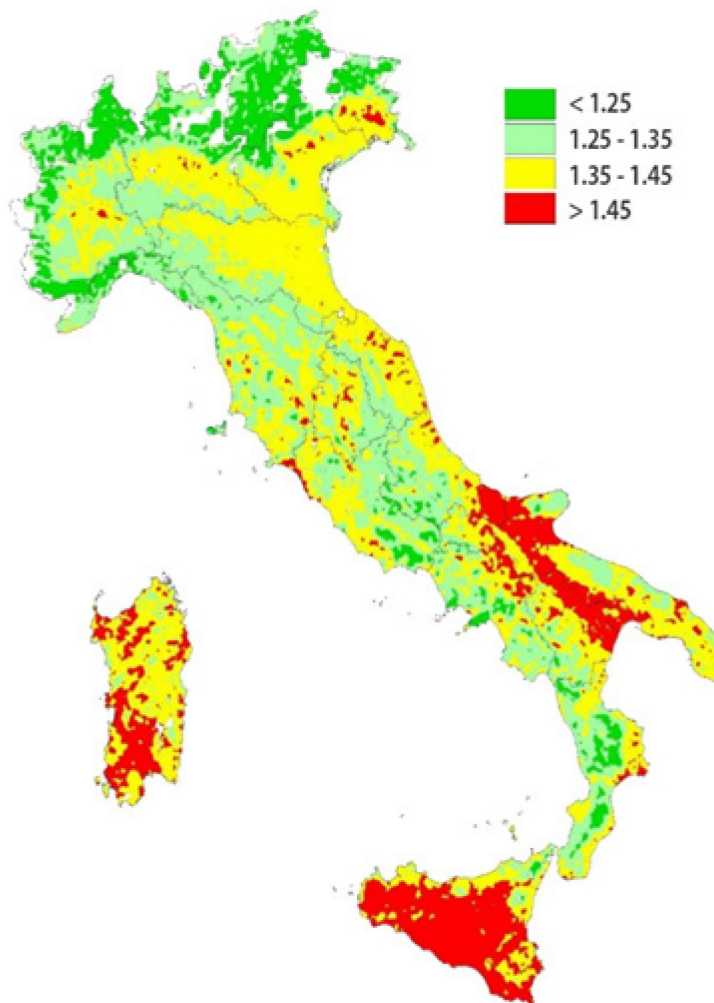


Källa: Ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedel, nationellt handlingsprogram för att bekämpa ökenspridning, 2008, s. 137.

Italien

Italiens känslighet för ökenspridning bedömdes baserat på Medalus-projektets definition av miljö känsliga områden. Genom denna bedömning drogs 2008 slutsatsen att 10 % av Italiens territorium hade hög känslighet för ökenspridning och 49 % hade medelhög känslighet.

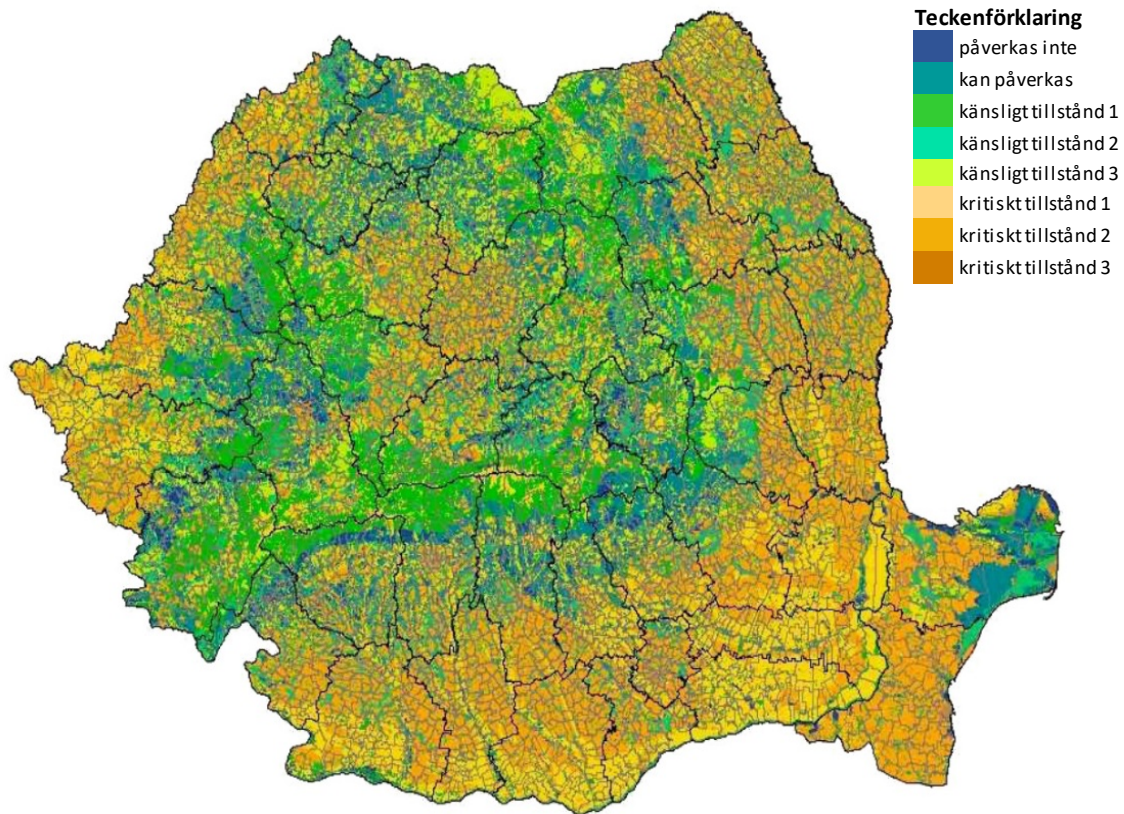
Särskilt anmärkningsvärt är att 70 % av Siciliens yta har en medelhög till hög miljö sårbarhet. Men andra områden, särskilt i sydöstra Italien och Sardinien, är också påtagligt påverkade.



Källa: Perini, L. m.fl., *Desertification in Italy*, 2008, baserat på uppgifter från 2000.

Rumänien

De rumänska myndigheterna uppskattade i sitt sjätte nationella meddelande om klimatförändringar och den första tvåårsrapporten (december 2013) att området med risk för ökenspridning, som kännetecknas av ett torrt, halvtorrt eller mindre fuktigt klimat, utgör omkring 30 % av Rumäniens totala yta, främst i Dobrogea, Moldavien, södra delen av det rumänska låglandet och det västra låglandet.



Källa: Nationella forsknings- och utvecklingsinstitutet för mark, jordbrukskemi och miljöskydd, sektorsspecifikt program från jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministeriet, 2007.

BILAGA II**Kompletterande uppgifter om ökenspridning som övervakas av kommissionen**

- Markerosion: Enligt rapporten om genomförandet av den temainriktade strategin för markskydd från 2012⁸⁶ är uppskattningsvis 22 % av Europas landyta drabbad av erosion. Risken för markerosion är fortsatt hög i Medelhavsregionerna. I dessa regioner, som utgör 11 % av EU:s landareal, sker nästan 70 % av den totala markförlusten i EU⁸⁷. Den årliga markförlusten har minskat i Europa under det senaste decenniet med 9,5 % i genomsnitt och med 20 % på åkermark⁸⁸. Uppgifterna om markerosion baseras på uppgifter från Copernicus, Corine, Lucas och andra EU-källor.
- Torka: [Europeiska observationsorganet för torka](#) offentliggör information om torka, såsom kartor över indikatorer från olika datakällor (till exempel nederbördsmätningar, satellitmätningar och modellerad fukthalt i marken). Uppgifterna visar att trenden för förekomst av torka samt varaktighet i torra områden i EU har ökat under de senaste årtiondena.
- Vattenövervakning: [Ytvattenövervakningen](#), som utförs av gemensamma forskningscentrumet, visar trender i de områden som är täckta av ytvatten (till exempel nya dammar), men ger ingen information om mängden tillgängligt vatten eller hur vattenbehov hanteras. Övervakningsresultaten tyder på att ytvattenområdena i torra områden i EU har ökat (till exempel i Spanien, Cypern och Portugal) under de senaste åren. Grundvattenövervakning har också varit obligatoriskt i EU sedan 2006.
- Skogsbränder: Skogsbränder övervakas av [det europeiska informationssystemet för skogsbränder](#), som omfattar 40 länder i Europa, Afrika och Mellanöstern. Även om det inte finns ett klart samband mellan ökenspridning och bränder, anser kommissionen att klimatförändringarna har lett till ökad intensitet hos skogsbränder och en längre brandsäsong i EU. Till följd av detta har även risken för ökenspridning ökat.

⁸⁶ COM(2012) 46 final, 13.2.2012, [Genomförandet av den temainriktade strategin för markskydd och pågående insatser](#).

⁸⁷ Gemensamma forskningscentrumets presentation (Panagos, P.) till GD Jordbruks workshop *Identification of challenges related to soil erosion and agriculture*, 2018.

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

BILAGA III**Sammanfattning av projekt med betydelse för begränsningen av ökenspridning som besökts under revisionen**

Typ av projekt	Samfinansiering	Antal granskade projekt	Antal avslutade projekt	Medlemsstater	Revisionsrättens bedömning av eventuell inverkan när det gäller att bekämpa ökenspridning
Investeringar i bevattning	Ejflu	9	6	Samtliga besökta medlemsstater	Blandad
	Eruf	1	1		
Skogsbruksåtgärder	Ejflu	4	4	Italien, Cypern, Portugal	Positiv, eftersom växttäcket är anpassat till klimatförhållandena.
Återställande av stenmurar eller diken	Ejflu	3	3	Spanien, Italien	Positiv – förebygger markerosion.
Användning av bättre anpassade växter	Life/Life klimatåtgärder	2	0	Spanien, Portugal	Projektet är inte avslutade
Forskning om tekniker för att motverka ökenspridning	Sjunde ramprogrammet	2	1	Cypern, Portugal	Positiv, eftersom forskningsresultaten sprids.
	Eruf	1	1	Spanien	
Växelbruk	Ejflu	1	0	Cypern	Projektet är inte avslutat
Markåterställning efter skogsbränder	EU:s solidaritetsfond	1	0	Cypern	Projektet är inte avslutat
Stabilisering av sluttningar, ökat växt- och jordtäck	Eruf	1	1	Italien	Positiv – förebygger ökenspridning och markerosion.
	Totalt	25	17		

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

BEKÄMPA ÖKENSPRIDNING I EU: ETT VÄXANDE HOT SOM KRÄVER ÖKADE INSATSER

SAMMANFATTNING

I. Ökenspridning och markförstöring är mycket riktigt ett växande hot på både global och europeisk nivå, vilket lyfts fram i UNCCD (FN:s konvention om bekämpning av ökenspridning) *Global Land Outlook*¹, i rapporten *Land Degradation and Restoration Assessment* från Mellanstatliga vetenskapspolitiska plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES*)² och i den tredje utgåvan av världsatlasen över ökenspridning³. Definitionen av ökenspridning fastställs i UNCCD, men det finns ännu ingen enhetlig och gemensamt fastställd definition av markförstöring och markförstörensneutralitet på europeisk nivå. Detta är viktigt att komma ihåg när man hänvisar till begreppet markförstörensneutralitet och tillhörande genomförandeåtgärder.

III. Kommissionen håller med om att ökenspridning och markförstöring är ett pågående och växande hot inom EU. Alla EU-länder är påverkade av markförstöring, medan risken för ökenspridning framför allt ökar i södra Europa och i de områden som gränsar till Svarta havet i Bulgarien och Rumänien.

Den 22 september 2006 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om inrättande av rambestämmelser för markskydd och om ändring av direktiv 2004/35/EG (KOM(2006) 232 slutlig). Kommissionen tvingades dra tillbaka förslaget 2014 eftersom det inte gick att uppnå kvalificerad majoritet i rådet. Följaktligen finns det inte någon rättsakt på EU-nivå med en heltäckande strategi för denna fråga.

Kommissionen har dock arbetat med frågan på olika nivåer (se punkt 44) och inrättade år 2015 en EU-expertgrupp för att genomföra bestämmelserna om markskydd i det sjunde miljöhandlingsprogrammet för unionen (beslut nr 1386/2013/EU). Denna aspekt tas också upp i olika EU-finansieringsprogram.

IV. Kommissionen samlade in uppgifter för att bedöma ökenspridningen i EU under arbetet med förslaget till ett ramdirektiv om markskydd (KOM(2006) 232). Eftersom det inte finns någon särskild rättslig ram finns det heller ingen rättslig skyldighet att fortsätta samla in information om ökenspridningen på EU-nivå.

Kommissionen har dock infört policyer och stöder medlemsstaternas insatser i olika avseenden (främst genom den gemensamma jordbrukspolitiken) för att ta itu med detta problem på individuell nivå och inte inom ramen för en integrerad EU-politik.

V. Kommissionen strävade efter att upprätta en övergripande strategi för att ta itu med ökenspridning inom ramen för EU:s temainriktade strategi och genom förslaget till ett ramdirektiv om markskydd.

Efter det att förslaget till ett ramdirektiv om markskydd hade dragits tillbaka gjorde kommissionen sitt bästa för att hantera frågan inom den befintliga rättsliga ramen, genom EU:s temainriktade

¹ <https://knowledge.unccd.int/glo>

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

³ <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>

strategi för markskydd (KOM(2006) 232) och genom att integrera markskydd i andra EU-politikområden och EU-program (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken, sammanhållnings- och regionalpolitiken, EU-strategin för klimatanpassning, ramdirektivet om vatten, programmet för miljö och klimatpolitik och forskningsprogrammen).

De EU-finansieringsprogram som planeras för nästa programperiod 2021–2027 har i stort sett samma mål som de nuvarande och kommer alltså att fortsätta bidra till åtgärder mot ökenspridning och markförstöring.

Olika initiativ hos medlemsstaterna med stöd från olika EU-finansieringsprogram syftar till att ta itu med ökenspridningen på bästa möjliga sätt inom den nuvarande rättsliga ramen.

VI. Fonden för landsbygdsutveckling fastställer villkor som projekt och investeringar (t.ex. bevattning, beskogning) måste uppfylla för att vara stödberättigade, bl.a. villkor som syftar till att säkerställa att projekten är hållbara.

VII. Kommissionen föreslog medlemsstaterna (i rådets arbetsgrupp för internationella miljöproblem i fråga om ökenspridning och i EU:s expertgrupp för markskydd) att utbyte och samordning skulle underlättas på EU-nivå i fråga om målet med markförstörensneutralitet. En undersökning som kommissionen har inlett kommer att stödja kommissionens insatser ytterligare.

VIII. Kommissionen godtar rekommendationerna.

När det gäller rekommendationen om att förstå markförstöring och ökenspridning i EU bättre, är det medlemsstaterna som måste besluta om en gemensam metod. Insamling och presentation av uppgifter i ett interaktivt verktyg är också beroende av att kommissionen får tillräckliga resurser.

När det gäller rekommendationen om att bedöma behovet av att stärka EU:s rättsliga ram kommer kommissionen med stöd av EU:s expertgrupp för markskydd att fortsätta undersöka hur frågor om markkvalitet ska kunna tacklas på EU-nivå och nationell nivå. Undersökningen kommer inte att begränsas till att enbart gälla förstärkningen av EU:s rättsliga ram för markskydd utan också syfta till att hitta de lämpligaste åtgärderna för att bekämpa ökenspridning och markförstöring i EU.

Kommissionen godtar också rekommendationen om att uppnå målet om markförstörensneutralitet till 2030.

INLEDNING

Ruta 1 – Viktiga begrepp

Det finns flera definitioner av begreppet torka.

3.

Första strecksatsen: De senaste exemplen från den iberiska halvön bekräftar att en av de viktigaste orsakerna till de stora bränderna är nedläggning av jordbruksmark och brist på lämplig förvaltning av marken. Efter bränderna kan erosion och markförstöring utlösa ökenspridningsprocessen.

Bristen på en lämplig mark- och vegetationsförvaltning kan också orsaka ökenspridning när vegetationen brinner ned på grund av den ackumulerade och oförvaltade biomassan, vilket öppnar för erosion, markförstöring och ökenspridning⁴. Å andra sidan kan mänsklig verksamhet, t.ex. lämplig beskogning och markförvaltning, begränsa eller till och med vända ökenspridningen.

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

Andra strecksatsen: Europeiska miljöbyråns rapport om problem med vattenresurser i södra Europa⁵ innehåller en bra beskrivning av den onda cirkeln med ökenspridning: *ökenspridning kan leda till minskad markinfiltration och därmed ett ökat ytflöde, med motsvarande ökning i de högsta översvämningsnivåerna. Ökenspridningen leder också till förändringar i vegetationstäckningen, som för närvarande förändras snabbt till följd av avverkning av skog för bränsle eller för att ta fram mer odlingsbar mark. Det nya vegetationstäckningen, när ett sådant finns, består av odlade grödor eller av dålig växtlighet. Marken är oskyddad och den erosion som orsakas av ett ökat ytflöde på marken förvärras ytterligare, vilket leder till en ond cirkel.*

4.

Andra strecksatsen: Mark återställs ofta genom etablering av en lämplig marktäckning av gröna växter/träd (inte det omvända).

9. Enligt rapporten från den mellanstatliga panelen för klimatförändringar väntas dessutom riskerna från torka och underskott på nederbörd också att öka, om än med lägre konfidensnivå.

21.

Första och andra strecksatserna: Ett av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är att säkerställa en hållbar utveckling av jordbruket. Vissa instrument i den gemensamma jordbrukspolitiken har potential att ta itu med (vända eller förebygga) vissa jordbruksmetoders eventuella negativa konsekvenser för naturresursernas status, däribland mark. Det finns obligatoriska åtgärder (tvärvillkor och förgröning) som omfattar metoder för att förebygga markskador och säkerställa markskyddet. Detta kan kombineras med frivilliga åtgärder för landsbygdsutveckling, som stöder jordbruksmetoder som syftar till att förbättra naturresursernas status, däribland mark. Eftersom medlemsstaterna har stor handlingsfrihet när det gäller att välja åtgärder kan ambitionsnivån för dem variera. Detta har analyserats ingående i inventeringen och bedömningen av styrinstrument för markskydd i EU-medlemsstaterna⁶.

Dessutom omfattar bestämmelserna om landsbygdsutveckling (inom ramen för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) – som ingår i EU:s struktur- och investeringsfonder) skyddsåtgärder för investeringar som får stöd (även i fråga om bevattnings) i syfte att undvika eventuella påfrestningar på naturresurserna till följd av sådana investeringar.

Under programperioden 2014–2020 har medlemsstaterna anslagit mer än 20 % av Ejflu (mer än 20 miljarder euro) till detta temainriktade mål, som är endast ett av det fåtal mål som ökenspridning och markförstöring kan hanteras inom.

22. Det finns visserligen inga exakta uppgifter om nivån på det stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken som används för ökenspridning, men politikens utformning ger en viss vägledning. Direktstöd är kopplade till respekten för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, inbegripet krav på markskydd. De är dessutom knutna till att medlemsstaterna anslår en betydande andel av sina landsbygdsutvecklingsmedel till prioritet 4 som rör förvaltning av vatten, mark och biologisk mångfald (44 % av medlen anslås till denna prioritet som helhet). Uppgifter från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Sammanhållningsfonden rapporteras för alla risker sammantagna. För att förbättra den insamlade informationen har kommissionen föreslagit en mer detaljerad redovisning av anslagen till anpassning till klimatförändringarna inför nästa fleråriga budgetram 2021–2027, inklusive uppgifter om anslagen

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

från Eruf och Sammanhållningsfonden till översvämning, brand och andra klimatrelaterade risker (t.ex. stormar och torka).

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

27. På EU-nivå beräknas i genomsnitt 926 km² mark per år ha tagits i anspråk för utveckling mellan 2000 och 2012, vilket ligger över målet på ingen ”nollförbrukning” i färdplanen för resurseffektivitet och det sjunde miljöhandlingsprogrammet (källa: Europeiska miljöbyråns miljöindikatorrapport, 2017).

IAKTTAGELSER

28. Kommissionen samlade in uppgifter för att bedöma ökenspridningen i EU under arbetet med förslaget till ett ramdirektiv om markskydd (KOM(2006) 232).

Mot denna bakgrund kan kommissionen redan anses ha använt de tillgängliga uppgifterna om ökenspridning och markförstöring på ett lämpligt sätt.

Utan en EU-lagstiftning om markskydd finns det emellertid ingen skyldighet att samla in eller uppdatera uppgifter och att övervaka ökenspridning och markförstöring på EU-nivå.

32. På EU-nivå ger uppgifter från Lucas (statistisk ramundersökning av markanvändning och marktäckning) detaljerad information om markanvändning och marktäckning vart tredje år på 270 000 punkter i hela Europa. Dessa är användbara för att kalibrera eller validera satellitbilder.

Kommissionen analyserar för närvarande uppgifter från Lucas om organiskt kolinnehåll i marken och jämför uppgifterna från Lucas 2015 med tidigare dataset (Lucas 2009 + 2012). Analysen kommer att ge mer information om utvecklingen av organiskt kolinnehåll i marken, framför allt på odlingsmark och gräsmark.

33. Slutsatser från Corine (samordning av information om miljön) bekräftas av Lucas. Lucas ger också viktig information om förändringar i marktäckning och markanvändning i Europa och offentliggörs vart tredje år av Europeiska kommissionens generaldirektorat för statistik (Eurostat). Referenstabellen i fotnot 53 ([CAP context indicators 2014-2020 report, 2017 update](#)) gäller uppgifter från 2012. År 2015 täckte jordbruksmark och skogsmark 88 % av marken i EU enligt Lucas⁷.

34. Vissa uppgifter som samlas in på EU-nivå (framför allt om förändringar i marktäckning och markanvändning) för andra ändamål (t.ex. indikatorer för miljöhänsyn inom jordbruket, EU:s rapport om markens tillstånd, Europeiska miljöbyråns rapport om läget för miljön) är också användbara för att bedöma graden av ökenspridning och markförstöring, men det finns ingen rättslig skyldighet att göra det på EU-nivå.

Kommissionen behandlar markuppgifter från Lucas som har samlats in i fält för att tillhandahålla indikatorer på risk för markerosion, förlust av organiskt kolinnehåll i marken osv. EU:s indikatoruppsättning för målet för hållbar utveckling omfattar för närvarande en indikator på uppskattad jorderosion av vatten. Andra markindikatorer kommer att övervägas under kommissionens årliga granskningar av indikatoruppsättningen.

När det gäller bilaga II är respekten för miljön en integrerad del i ett ekologiskt jordbruk. Ekologiskt jordbruk är en metod för livsmedelsproduktion som kombinerar bästa miljöpraxis, hög biologisk mångfald och bevarande av naturresurser, däribland mark⁸. Den sammanlagda arealen för

⁷ Tabell 1 i [Land cover in the EU](#).

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

ekologiskt jordbruk i EU-28 (dvs. den fullständigt omställda arealen och arealen under omställning) var nästan 12 miljoner hektar 2016 och utgjorde 6,7 % av den sammanlagda utnyttjade jordbruksarealen (UJA). Andelen utnyttjad jordbruksareal som används för ekologisk produktion ökar snabbt. Under perioden 2010–2016 ökade den ekologiskt brukade arealen med 30 % i EU-28, med en årlig genomsnittlig tillväxttakt på 4,4 %. Ökningen är särskilt markant i Bulgarien, Kroatien, Frankrike och Cypern⁹.

35. I den tredje utgåvan av världsatlasen över ökenspridning utgick man från en beskrivning av drivkrafterna för markförstöring och ökenspridning samt deras konsekvenser, i stället för att ge en statisk karta över ökenspridning, som är en dynamisk och komplicerad process.

37.

Första strecksatsen: Insamlingen av samordnade uppgifter på EU-nivå (uppgifter från Lucas, Copernicus) inleddes på grund av att det saknades jämförbara uppgifter mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater har mycket bra och detaljerade markövervakningssystem, medan andra inte gör någon regelbunden insamling av uppgifter.

38. Eftersom direktivet drogs tillbaka hölls ingen diskussion om de tekniska aspekterna av dess genomförande. Däremot gav kommissionen stöd till forskningsprojekt som bidrog till att förbättra metoden för att bedöma ökenspridning och markförstöring.

Nu planerar kommissionen att föreslå en samordnings- och stödåtgärd inför nästa ramprogram för forskning, Horisont Europa. Syftet skulle vara att bedöma och konsolidera den befintliga evidensbasen (verktyg, mätningar, övervakningssystem, kartläggning), samla alla berörda parter inom området för att diskutera och föreslå kostnadseffektiva återställningsinsatser och förebyggande strategier samt integrera dessa insatser och rekommendationer i arbetet inom ramen för UNCCD-konventionerna, för att på så sätt färdigställa de nationella handlingsplanerna för bekämpning av ökenspridning, främja EU-insatser för att uppnå markförstörensneutralitet och främja en EU-strategi för ökenspridning och markförstöring.

39. För att kommissionen ska kunna göra en fullständigt enhetlig bedömning av ökenspridning och markförstöring i hela EU måste medlemsstaterna komma överens om en gemensam metod för att sammanställa de tillgängliga indikatorerna.

40. Kommissionen samlar in relevanta uppgifter för att övervaka ökenspridning genom indikatorer för marktäckning/markanvändning, markfuktighet, vegetation/biomassa som härleds ur satellitdata (Copernicus) och genom markuppgifter som samlas in via Lucas och nationella program. Dessa uppgifter ingår redan i indikatorer på EU-nivå (indikatorer för miljöåtgärder inom jordbruket, för målen för hållbar utveckling osv.). År 2018 offentliggjorde kommissionen världsatlasen över ökenspridning baserat på uppgifter som samlats in på EU-nivå och global nivå.

43. Även utan en integrerad EU-lagstiftning om markskydd kan medlemsstaterna använda de tillgängliga EU-finansieringsinstrumenten (som revisionsrätten hänvisar till i denna rapport) för att uppnå sina egna mål i denna fråga.

44. När kommissionen drog tillbaka sitt förslag till ramdirektiv om markskydd konstaterade den att den fortfarande strävar ”efter att uppnå målet för markskydd och kommer att undersöka olika

⁹ Källa: Kontextindikator 19 för den gemensamma jordbrukspolitiken – Jordbruksareal som används för ekologiskt jordbruk: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf

alternativ om hur man på bästa sätt uppnår det. Eventuella ytterligare initiativ på detta område måste dock övervägas av nästa kommission”¹⁰.

45. Målet för EU:s temainriktade strategi för markskydd är att ta itu med markskydd, inklusive ökenspridning och andra former av försämring. I brist på EU-lagstiftning om markskydd är emellertid arbetet med markskydd och markförstöring uppsplittrat mellan olika instrument, t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken, EU-strategin för klimatanpassning, men även andra miljöpolitiska instrument (vatten, avfall, luftkvalitet, biologisk mångfald, direktivet om industriutsläpp, direktivet om miljöansvar osv.).

46. Kommissionen anser att direktstöd i sig inte är en begränsande faktor för att ta itu med ökenspridning (se kommissionens svar, punkt 46, första strecksatsen).

Första strecksatsen: När det gäller Europeiska miljöbyråns slutsatser är 90 % av direktstöden frikopplade, dvs. de medför inget incitament för produktion (och därmed inget incitament för att intensifiera produktionen) och de kan betalas ut för att enbart bibehålla jordbruksmark som är lämplig för bete och odling. Medlemsstaterna ska fastställa den minsta verksamhet som ska bedrivas för att bibehålla marken. Av miljöskäl kan sådan verksamhet få bedrivas vartannat år inom vissa områden.

Att antyda att direktstöd i sig kan orsaka intensifieringen i jordbruket och bidra till vissa faktorer som är kopplade till ökenspridning innebär att man bortser från alla miljöfördelar som frikopplade direktstöd medför (t.ex. de skyddsmekanismer som har införts i form av tvärvillkor och förgröningskrav).

Andra strecksatsen: Tvärvillkoren skapar en koppling mellan de utbetalningar från den gemensamma jordbrukspolitiken som en jordbrukare tar emot och respekten för vissa miljöregler, framför allt i fråga om markskydd. När det gäller att mäta deras effektivitet har kommissionen godtagit revisionsrättens rekommendation i den särskilda rapporten nr 26/2016 och har inom ramen för konsekvensbedömningen av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 undersökt hur tvärvillkorens resultat ska kunna bedömas bättre, framför allt genom att utveckla uppsättningen indikatorer för dem i samband med förslaget till den framtida gemensamma jordbrukspolitiken.

Tredje strecksatsen: Syftet med miljöanpassningsstödet (”förgröning”) är att ge jordbrukarna ersättning för att de tillhandahåller allmänna nyttigheter, särskilt i fråga om markskydd. Den stora andel utnyttjad jordbruksareal (UJA) som omfattas av förgröningskraven (ekologiska fokusområden, skydd för permanent gräsmark och diversifiering av grödor) visar vilken potential förgröningen har för att ta ett brett grepp om problemen. Det är visserligen sant att vissa jordbrukare är undantagna från systemet, för att förenkla förvaltningen, men det är fortfarande stora områden som omfattas av förgröningskrav även i länder där det är mer vanligt med undantag.

Fjärde strecksatsen: Landsbygdsutvecklingsprogrammen kan bidra till att skapa samstämmighet mellan åtgärder för jord- och markförvaltning. Genom att upprätta egna landsbygdsutvecklingsstrategier som baseras på EU:s övergripande prioriteringar och mål och genom att kartlägga sina egna särskilda behov och målsättningar kan medlemsstaterna skapa en integrerad strategi för att hantera ett definierat problem/behov, t.ex. markkvalitet och markförvaltning.

Ruta 3 – Exempel på en ineffektiv åtgärd för att hantera ökenspridning

¹⁰ EUT C 153, 21.5.2014, och rättelse i EUT C 163, 28.5.2014.

Andra stycket: De betalningar som Rumänien föreslår måste beräknas utifrån förlorade inkomster och merkostnader till följd av gjorda åtaganden, plus eventuella transaktionskostnader. När en insats inte får det väntade genomslaget kan förvaltningsmyndigheterna föreslå en anpassning av innehållet i kraven och tillhörande premie.

47. Ett av de föreslagna särskilda målen i kommissionens förslag till gemensam jordbrukspolitik efter 2020 omfattar uttryckligen markskydd. Enligt förslaget ska medlemsstaterna kunna använda en rad olika interventionsformer inom den gemensamma jordbrukspolitikens första och andra pelare för att uppfylla detta mål. Det föreslagna systemet med ”förhandsvillkor” omfattar dessutom olika standarder som rör markskydd och markkvalitet. Förslaget innehåller inte enbart resultatindikatorer utan även möjliga effektindikatorer¹¹ för markskydd.

49. En av prioriteringarna i EU:s anpassningsstrategi är att uppmuntra medlemsstaterna att vidta åtgärder och framför allt att uppmuntra och stödja utvecklingen av nationella anpassningsstrategier och anpassningsplaner.

Medlemsstaterna är de viktigaste aktörerna i utvecklingen och genomförandet av dessa anpassningsstrategier och anpassningsplaner. De kan använda tillgängliga EU-finansieringsinstrument (t.ex. Life, Horisont 2020, den gemensamma jordbrukspolitikens Eruf osv.) för att uppnå sina egna mål i denna fråga. Dessutom måste medlemsstaterna ”[...] överlämna information om sin nationella anpassningsplanering och sina nationella anpassningsstrategier, och en beskrivning av genomförda eller planerade åtgärder för att underlätta en anpassning till klimatförändringarna [...]” i enlighet med artikel 15 i förordningen om en mekanism för att övervaka utsläpp av växthusgaser¹², som snart kommer att ersättas av förordningen om styrningen av energiunionen¹³.

51. Vissa bevattningsprojekt har medfinansierats under 2007–2013, men bevattning (som omfattas av Ejflu) har inte varit en prioritering för Eruf och Sammanhållningsfonden under perioden 2014–2020. Sammanhållningspolitiken finansierar däremot ett brett utbud av åtgärder för anpassning till klimatförändringarna, inbegripet dammar, men även gröna infrastrukturprojekt, t.ex. återbeskogning.

52. Forskningsprojekt som har finansierats genom EU:s ramprogram pågick under 2018 och det krävs därför en grundlig analys av deras resultat innan nya åtgärder vidtas (se kommissionens svar på punkt 38).

Inom ramen för Horisont 2020 arbetar kommissionen tillsammans med medlemsstaterna för att utarbeta ett gemensamt EU-program för markförvaltning inom jordbruket. Detta gemensamma EU-program kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna och kommissionen att dra nytta av tidigare projekt och gå vidare från laboratorieforskning till tester och praktik i stor skala. Det finns ett stort intresse för detta hos medlemsstaterna och de associerade länderna. Denna stora finansiella investering (40 miljoner euro från EU:s budget och 40 miljoner euro från länderna) väntas tillgodose de politiska behoven och skapa möjligheter för att arbeta med frågor som bör tacklas på nationell nivå, t.ex. ökenspridning.

¹¹ Förslagen till effektindikatorer omfattar bl.a. att ”minska markerosion” (I.13) och ”öka koldioxidbindningen” (I.11). Den sistnämnda indikatorn hänförs formellt till det särskilda målet för klimatförändringar, inte det särskilda målet för förvaltning av naturresurser, men den är ändå mycket relevant för markskydd och markkvalitet.

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

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

54. Genom omnibusförordningen (förordning (EU) 2017/2393 som ändrar artikel 23 i förordningen om landsbygdsutvecklingsprogram) infördes en ändring i bestämmelsen om system för trädjordbruk, för att kunna förnya eller återställa befintliga system för trädjordbruk. Det är en konkret möjlighet för att minska ökenspridningsprocesserna i Dehesa- och Montados-systemen i Medelhavsområdet och öka deras motståndskraft.

55. Inom ramen för expertgruppen för markskydd beställde kommissionen en undersökning för att kartlägga luckor i befintliga markrelaterade policyer och analyser i EU och på nationell nivå. Undersökningen, med titeln *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*¹⁴, offentliggjordes 2017.

59. Se kommissionens svar avseende punkt 22.

63. Från och med programperioden 2014–2020 fastställer Ejflu villkor som bevattningsprojekt måste uppfylla för att kunna få finansiering. Villkoren syftar till att säkerställa att projekten och tillhörande investeringar är hållbara. Baserat på dessa villkor kan stöd endast beviljas till bevattningsprojekt för områden med anmälda förvaltningsplaner för avrinningsområden som leder till vattenbesparingar och för vilka en miljöanalys visar att de inte kommer att ge någon betydande negativ påverkan på miljön.

64. Det bör påpekas att när det gäller besogningsprojekt och skapande av skogsmarker är medlemsstaterna skyldiga att se till att de i valet av arter, sorter och proveniens för träden tar hänsyn till behovet av motståndskraft mot klimatförändringar samt hydrologiska förhållanden.

65. Medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsstrategier, som baseras på swot-analyser, måste innehålla en motivering av tilldelningen av finansiella resurser för de föreslagna åtgärderna. Denna metod för att utforma ett landsbygdsutvecklingsprogram innebär att det måste göras en kostnads/nyttö-analys på program- och åtgärdsnivå av de fastställda behoven och målen.

De investeringsprojekt som får stöd av Ejflu och som kan påverka miljön negativt måste föregås av en miljökonsekvensbedömning. När det gäller bevattningsprojekt i syfte att öka det bevattnade området krävs dessutom en miljökonsekvensanalys som visar att projektet inte kommer att leda till betydande negativa effekter. Detta bör förebygga behovet av korrigerande åtgärder.

66. Landsbygdsutvecklingspolitiken 2014–2020 ska särskilt inriktas på att förbättra jord- och skogsbrukets markförvaltning och/eller förebygga jorderosion (fokusområde 4C). Medlemsstater som har planerat projekt för att ta itu med detta fokusområde i sina landsbygdsutvecklingsprogram för 2014–2020 bedömer dem i enlighet med det gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet.

69. Utöver de punkter som revisionsrätten tar upp finns det även gränsöverskridande aspekter av markförstöring till följd av indirekt markanvändning. Förlusten av lokal kapacitet innebär att den tjänst (livsmedelsproduktion, begränsning av klimatförändringar) som marken har tillhandahållit i stället måste ersättas med markanvändning någon annanstans, ofta i andra länder. Ett tydligt exempel är importen av livsmedel, foder och fibrer från andra länder, som baseras på markresurserna i producentlandet.

70. Kommissionen rapporterar årligen om framstegen med att genomföra målen för hållbar utveckling på EU-nivå. Där ingår en bedömning av markförstöring (mark som tas i anspråk och jorderosion). Medlemsstaterna rapporterar också individuellt om framstegen med att genomföra målen för hållbar utveckling på nationell nivå.

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

Medlemsstaterna har visserligen inte formellt gett kommissionen i uppdrag att samordna processen med att utveckla en gemensam metod för markförstörensneutralitet och gemensamma indikatorer, men kommissionen har tagit initiativ till att inleda åtminstone vissa informella diskussioner med medlemsstaterna och kommer inom kort att inleda en undersökning till stöd för detta.

71. Arbetet med att utveckla riktlinjer och sammanställa bästa praxis för markförstörensneutralitet kommer att ingå i det ovannämnda projektet, som kommissionen kommer att inleda under 2018.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

73. Kommissionen håller med om att risken för ökenspridning och markförstöring skulle kunna hanteras bättre. Den ingick i målet för det förslag till ramdirektiv om markskydd som kommissionen beslutade att dra tillbaka eftersom det på åtta år inte gick att uppnå kvalificerad majoritet i rådet. I avsaknad av EU-lagstiftning om markskydd och EU-åtgärder för att förebygga markförstöring och återställa mark har medlemsstaterna ansvaret för att vidta lämpliga åtgärder på nationell nivå. Projektet om genomförandet av mark- och jordrelaterade mål för hållbar utveckling i EU kommer att resultera i en uppdaterad överblick över de åtgärder som vidtas på medlemsstatsnivå.

74. Kommissionen och medlemsstaterna samlar in uppgifter som är relevanta för att övervaka både ökenspridning och markförstöring och dessa ingår redan i indikatorer på EU-nivå (mål för hållbar utveckling, indikatorer för miljöåtgärder inom jordbruket) och i EU:s övervakningssystem för torra och odlingsförhållanden. Dessa uppgifter ingick också i den tredje utgåvan av världsatlasen över ökenspridning som offentliggjordes 2018 och som innehåller en inkluderande bedömning av ökenspridning och markförstöring på global nivå.

Rekommendation 1 – Förstå markförstöring och ökenspridning i EU

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen har för avsikt att vidta åtgärder under 2018 och 2019 för att genomföra rekommendationen:

a) Förbättring av indikatorer ingår i kommissionens arbete med indikatorer för miljöåtgärder inom jordbruket och indikatorer för målen för hållbar utveckling. I detta avseende kommer diskussioner om och arbete med att upprätta en särskild metod för att bedöma ökenspridning och markförstöring i EU att inledas inom ramen för kommissionens undersökning av genomförandet av mål för hållbar utveckling avseende jord och mark på EU-nivå, som kommer att inledas inom kort. För att införa denna metod krävs det emellertid ett beslut av medlemsstaterna.

b) Utan att gå händelserna i förväg i fråga om ett eventuellt beslut av medlemsstaterna om ett förslag till metod, kan kommissionen, förutsatt att det finns tillräckliga resurser, komma att överväga att arbeta med en särskild bedömning av ökenspridning och markförstöring på EU-nivå och att presentera uppgifterna på ett mer interaktivt och användarvänligt sätt, med utgångspunkt i befintliga uppgifter och den metod som utvecklades för 2018 års världsatlas över ökenspridning

76. Kommissionen påminner om att målet för EU:s temainriktade strategi för markskydd är att ta itu med markskydd, inklusive ökenspridning och andra former av försämring. I brist på EU-lagstiftning om markskydd (efter det att kommissionen drog tillbaka sitt förslag till ramdirektiv om markskydd eftersom det inte gick att uppnå en kvalificerad majoritet i rådet) hanteras emellertid markskydd och markförstöring endast delvis på EU-nivå genom olika instrument (den gemensamma jordbrukspolitiken, EU-strategin för anpassning till klimatförändringar, regionala och andra miljöpolicyer, forskning).

Rekommendation 2 – Bedöma behovet av att stärka EU:s rättsliga ram för markfrågor

Kommissionen godtar denna rekommendation.

I samband med att kommissionen drog tillbaka sitt förslag till ramdirektiv för markskydd och i linje med sin fortsatta strävan efter att uppnå målet för markskydd och undersöka alternativ om hur man bäst uppnår det, inrättade kommissionen en expertgrupp för markskydd att undersöka hur frågor om markkvalitet ska kunna tacklas med hjälp av en riktad och proportionerlig, riskbaserad metod inom en bindande rättslig ram. Undersökningen kommer inte att begränsas till att enbart gälla behovet av att stärka EU:s rättsliga ram för markskydd utan också syfta till att hitta de lämpligaste åtgärderna för att bekämpa ökenspridning och markförstöring i EU.

Arbetet i expertgruppen för markförstöring pågår och resultatet kommer att bedömas av kommissionen.

77. Fonden för landsbygdsutveckling fastställer villkor för stödberättigande som projekt och investeringar måste uppfylla, däribland villkor för att säkerställa att projekten är hållbara. Det kanske inte krävs särskilda kostnads/nyttanalyser på projektnivå, men medlemsstaterna utför miljöanalyser och ekonomiska analyser när de föreslår finansiella anslag till konkreta åtgärder, behov och mål. Se även kommissionens svar avseende punkt 63.

78. En bedömning av framstegen mot att uppfylla åtagandet om markförstörringsneutralitet till 2030 kommer att ingå i det projekt som kommissionen kommer att inleda inom kort (genom en undersökning av framstegen mot att uppnå markrelaterade mål för hållbar utveckling på EU-nivå med särskild inriktning på målet för markförstörringsneutralitet). Detta projekt kommer också att analysera strategierna på nationell nivå och eventuell konvergens på EU-nivå.

Rekommendation 3 – Uppnå markförstörringsneutralitet i EU till 2030

a) Kommissionen godtar denna rekommendation

Kommissionen räknar med att den undersökning som kommer att inledas inom kort delvis kommer att bidra till utformningen av åtgärder på EU-nivå och i medlemsstaterna som kommer att leda till markförstörringsneutralitet till 2030.

Det kommer dock att krävas ytterligare arbete och mer diskussioner med medlemsstaterna, övriga EU-institutioner och berörda parter. Diskussionen kommer också att ta hänsyn till att medlemsstaterna är ansvariga för att uppfylla sina egna åtaganden i fråga om de hållbara utvecklingsmålen.

Det bör också påpekas att hanteringen av ökenspridning i sig inte är ett primärt mål för många EU-politikområden, t.ex. sammanhållningspolitiken. Därför finns det ingen rättslig grund för sådana detaljerade rapporteringskrav.

b) Kommissionen godtar denna rekommendation

Kommissionen har för avsikt att tillhandahålla vägledning för medlemsstaterna och göra det möjligt att sprida god praxis. Åtgärder i detta syfte kommer att få stöd av den tidigare nämnda undersökning som kommer att inledas och väntas bli klar i mitten av 2020.

c) Kommissionen godtar denna rekommendation

Det bör dock påpekas att endast tretton medlemsstater förklarade att de var påverkade av ökenspridning inom ramen för UNCCD och därför är skyldiga att utarbeta nationella handlingsplaner i fråga om ökenspridning.

UNCCD:s program för att fastställa mål i fråga om markförstörringsneutralitet är också frivilligt och hittills deltar endast en medlemsstat (Italien) i denna process. Fler medlemsstater kommer kanske att besluta sig för att inrätta nationella handlingsplaner för att uppnå markförstörringsneutralitet till 2030 och kan för detta ändamål komma att begära stöd från kommissionen och/eller från UNCCD:s program för att fastställa mål för markförstörringsneutralitet. Det är därför svårt att förutse hur

många medlemsstater som kommer att vara villiga att göra detta och när denna process kommer att inledas och slutföras.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	15.11.2017
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	27.9.2018
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	14.11.2018
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	13.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1533-6 1977-5830 doi:10.2865/70874 QJ-AB-18-031-SV-N

HTML ISBN 978-92-847-1525-1 1977-5830 doi:10.2865/76197 QJ-AB-18-031-SV-Q

Ökenspridning är en form av markförstöring i torra områden. Det är ett växande hot inom EU. Den långa perioden med höga temperaturer och låg nederbörd under sommaren 2018 påminde oss om hur viktig den här frågan är. Klimatscenarier visar på en ökad sårbarhet för ökenspridning i EU under detta århundrade, med temperaturökningar, mer torka och mindre nederbörd i södra Europa. Effekterna kommer att bli särskilt märkbara i Portugal, Spanien, Italien, Grekland, Cypern, Bulgarien och Rumänien.

Vi fann att risken för ökenspridning i EU inte hanteras ändamålsenligt och effektivt. Ökenspridning och markförstöring utgör växande hot, men de åtgärder som vidtas för att bekämpa ökenspridning är inte samstämmiga. Det finns ingen gemensam vision i EU om hur markförstörensneutralitet ska uppnås till 2030. Vi rekommenderar kommissionen att försöka förbättra förståelsen av markförstöring och ökenspridning i EU, bedöma behovet av att stärka EU:s rättsliga ram för markfrågor och öka ansträngningarna för att infria EU:s och medlemsstaternas åtagande att uppnå markförstörensneutralitet i EU till 2030.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.