

Raportul special

Combaterea deșertificării în UE: o amenințare din ce în ce mai mare, care impune acțiuni suplimentare

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al
doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

ECHIPA DE AUDIT

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de domnul Nikolaos Milionis, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Phil Wynn Owen, membru al Curții de Conturi Europene. La elaborarea acestui raport, el a fost sprijinit de: Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan și Victoria Gilson din cadrul cabinetului; Colm Friel, manager principal; Ramona Bortnowschi, coordonatoare; Jan Huth, coordonator adjunct; Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing și Raluca-Elena Sandu, auditori. Richard Moore a asigurat sprijin lingvistic. Asistența în materie de secretariat a fost asigurată de Rachel O’Doherty.



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

CUPRINS

	Puncte
Acronime	
Sinteză	I-VIII
INTRODUCERE	1-24
Deșertificarea în UE – o amenințare din ce în ce mai mare provocată de schimbările climatice și de activitatea umană	1-7
Scenariile privind schimbările climatice confirmă vulnerabilitatea crescută a UE la deșertificare	8-10
Cadrul ONU pentru combaterea deșertificării	11-14
Combaterea deșertificării în UE	15-24
Sfera și abordarea auditului	25-27
Observații	28-71
Comisia și statele membre colectează date relevante privind deșertificarea și degradarea terenurilor, dar Comisia nu le utilizează în mod adecvat	28-40
Comisia și statele membre colectează date referitoare la deșertificare	29-37
Nu există nicio metodologie convenită pentru evaluarea deșertificării și a degradării terenurilor în UE	38-40
UE ia măsuri pentru a combate deșertificarea, dar coerența acestora este limitată	41-56
La nivelul UE nu există legislație specifică în ceea ce privește deșertificarea și solul	43-44
Strategiile, politicile și programele de cheltuieli ale UE contribuie la combaterea deșertificării, dar nu se axează în mod special pe aceasta	45-56
Proiectele privind deșertificarea finanțate de UE pot avea un impact pozitiv, dar nu există informații relevante cu privire la performanță în ceea ce privește deșertificarea	57-66
Proiectele UE pot avea un impact pozitiv asupra combaterii deșertificării	60

Există însă preocupări cu privire la durabilitatea proiectelor pe termen lung	61-64
O utilizare și o sferă limitate ale analizei cost-beneficiu	65
Performanța proiectelor în ceea ce privește combaterea deșertificării și a degradării terenurilor nu a fost evaluată de autoritățile statelor membre	66
Comisia nu a evaluat progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea angajamentului de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030	67-71
Concluzii și recomandări	72-78

Anexa I – Cartografierea zonelor cu risc de deșertificare în statele membre selectate

Anexa II – Date suplimentare privind deșertificarea monitorizate de Comisie

Anexa III – Sinteza proiectelor relevante în ceea ce privește deșertificarea vizitate în cursul auditului

Răspunsurile Comisiei

ACRONIME

AEM	Agenția Europeană de Mediu
CORINE	Programul de coordonare a informațiilor despre mediu
DG AGRI	Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală din cadrul Comisiei Europene
DG CLIMA	Direcția Generală Politici Climatice din cadrul Comisiei Europene
DG ENV	Direcția Generală Mediu din cadrul Comisiei Europene
DG ESTAT	Direcția Generală Statistică din cadrul Comisiei Europene
DG JRC	Direcția Generală Centrul Comun de Cercetare din cadrul Comisiei Europene
DG RTD	Direcția Generală Cercetare și Inovare din cadrul Comisiei Europene
FEADR	Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală
FEDR	Fondul european de dezvoltare regională
FSUE	Fondul de solidaritate al Uniunii Europene
IPCC	Grupul Interguvernamental privind Schimbările Climatice
LUCAS	Studiul-cadru privind utilizarea și ocuparea terenurilor
ODD	Obiectiv de dezvoltare durabilă
PAC	Politica agricolă comună
PDR	Program de dezvoltare rurală
PNA	Programul național de acțiune privind combaterea deșertificării în cadrul UNCCD
RCP	traietorie reprezentativă a evoluției concentrației
UNCCD	Convenția Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării (<i>United Nations Convention to Combat Desertification</i>)

SINTEZĂ

I. Deșertificarea, o formă de degradare a terenurilor în zonele uscate, reprezintă o amenințare din ce în ce mai mare în UE, cu efecte semnificative asupra utilizării terenurilor. Termenul este de obicei folosit pentru a descrie procesele legate de activitatea umană și de climă care duc la probleme ce afectează zonele aride, cum ar fi reducerea producției de alimente, infertilitatea solului, scăderea rezilienței naturale a terenurilor și reducerea calității apei. Previziunile referitoare la schimbările climatice în Europa arată că riscul de deșertificare este în creștere. Există deja semideșerturi calde în sudul Europei, unde clima se transformă din temperată în uscată. Acest fenomen se extinde către nord. Perioada lungă de temperaturi ridicate și de precipitații reduse în Europa din vara anului 2018 ne-a reamintit importanța stringentă a acestei probleme.

II. Curtea a examinat dacă riscul de deșertificare în UE este combătut în mod eficace și eficient. Ea a evaluat dacă Comisia utilizase în mod adecvat datele disponibile și dacă UE luase măsuri pentru a combate deșertificarea în mod coerent. Curtea a auditat proiecte care abordează deșertificarea în UE și a examinat dacă angajamentul UE de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030, potrivit căruia cantitatea și calitatea resurselor funciare rămân stabile sau cresc, este probabil să fie îndeplinit.

III. Curtea a ajuns la concluzia că, deși deșertificarea și degradarea terenurilor sunt amenințări actuale și în creștere în UE, Comisia nu are o imagine clară cu privire la aceste provocări, iar măsurile luate pentru combaterea deșertificării sunt lipsite de coerență. Comisia nu a evaluat progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea angajamentului de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

IV. Deși Comisia și statele membre colectează date cu privire la diverși factori care au un impact asupra deșertificării și asupra degradării terenurilor, Comisia nu le-a analizat în vederea elaborării unei evaluări concludente privind deșertificarea și degradarea terenurilor în UE.

V. La nivelul UE, nu există nicio strategie privind combaterea deșertificării și a degradării terenurilor. Există, în schimb, o serie de strategii, de planuri de acțiune și de programe de cheltuieli, cum ar fi politica agricolă comună, Strategia UE pentru păduri sau strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice, care sunt relevante pentru combaterea deșertificării, dar nu se axează pe aceasta.

VI. Proiectele UE legate de deșertificare sunt repartizate între diferite domenii de politică ale UE – în principal dezvoltarea rurală, dar și protecția mediului și politicile climatice, cercetarea și politica regională. Aceste proiecte pot avea un efect pozitiv asupra combaterii deșertificării, dar există unele preocupări cu privire la sustenabilitatea lor pe termen lung.

VII. În 2015, UE și statele membre s-au angajat să atingă obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030. Cu toate acestea, nu s-a efectuat nicio evaluare completă cu privire la degradarea terenurilor la nivelul UE și nu s-a convenit asupra niciunei metodologii în acest sens. Nu a existat nicio coordonare între statele membre, iar Comisia nu a furnizat orientări practice cu privire la acest subiect. Încă nu există o viziune clară, comună la nivelul UE, cu privire la modul în care se va atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

VIII. Pe baza celor de mai sus, Curtea formulează, în atenția Comisiei, următoarele recomandări: îmbunătățirea înțelegerii fenomenelor de degradare a terenurilor și de deșertificare în UE, evaluarea necesității de a consolida cadrul juridic al UE în ceea ce privește solul și intensificarea eforturilor în vederea îndeplinirii angajamentului asumat de UE și de statele membre de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

INTRODUCERE

Deșertificarea în UE – o amenințare din ce în ce mai mare provocată de schimbările climatice și de activitatea umană

1. Europa este din ce în ce mai afectată de deșertificare. Riscul de deșertificare este deosebit de grav în sudul Portugaliei, în anumite părți ale Spaniei și în sudul Italiei, în sud-estul Greciei, în Malta, în Cipru și în anumite zone adiacente Mării Negre din Bulgaria și din România. Potrivit studiilor, aceste zone sunt adesea afectate de eroziunea solului, de salinizare, de pierderea carbonului organic din sol, de declinul biodiversității solului și de alunecări de teren¹. Perioada lungă de temperaturi ridicate și de precipitații reduse în Europa din vara anului 2018 ne-a reamintit importanța stringentă a acestei probleme.
2. Deșertificarea este o formă de degradare a terenurilor în zonele uscate. Termenul este folosit pentru a descrie procesele legate de activitatea umană și de climă care duc la probleme ce afectează zonele aride: de exemplu, reducerea producției de alimente, infertilitatea solului, scăderea rezilienței naturale a terenurilor și reducerea calității apei (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1 – Termeni-cheie

Deșertificare înseamnă „degradarea terenului în zone aride, semiaride și uscat-subumede, cauzată de diverși factori, incluzând variațiile climatice și activitățile umane”². Deșertificarea poate conduce la sărăcie, la probleme de sănătate cauzate de praful antrenat de vânt și la un declin al biodiversității. De asemenea, aceasta poate avea consecințe demografice și economice, forțând populația din zonele afectate să migreze. Deșertificarea nu descrie condițiile din zonele care sunt în mod tradițional descrise ca fiind „deșerturi”, ci se referă mai degrabă la zonele uscate.

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

² A se vedea articolul 1 din [Convenția Organizației Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării în țările afectate grav de secetă și/sau de deșertificare, în special în Africa](#) (UNCCD) din 1994.

Degradarea solului înseamnă reducerea sau pierderea productivității biologice sau economice³. Este fenomenul prin care terenurile fertile devin mai puțin productive. În general, este cauzat de activitatea umană. În afară de productivitate, pot fi utilizați și alți factori, cum ar fi acoperirea terenurilor, eroziunea solului și carbonul organic din sol, pentru a se evalua degradarea terenurilor. Alte definiții ale degradării terenurilor pun accentul pe deteriorarea biodiversității și a serviciilor ecosistemice⁴. Noțiunea conexă „[neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor](#)” este definită de UNCCD ca „o stare în care cantitatea și calitatea resurselor funciare necesare pentru a sprijini funcțiile și serviciile ecosistemului, precum și pentru a spori securitatea alimentară, rămân stabile sau cresc în cadrul anumitor ecosisteme și scări temporale și spațiale”.

Zonele uscate sau aride, semiaride și uscat-subumede sunt zone în care raportul dintre precipitațiile anuale și evapotranspirația potențială, indicele de ariditate, se situează între 0,05:1 și 0,65:1⁵. Zonele uscate sunt expuse la perioade de secetă frecvente.

Secetă înseamnă fenomenul natural care apare când precipitațiile au fost semnificativ inferioare nivelurilor înregistrate normal, cauzând serioase dezechilibre hidrologice care afectează negativ sistemele de producere a resurselor terestre⁶. Seceta și deșertificarea sunt fenomene strâns legate, dar, spre deosebire de deșertificare, care este un fenomen pe termen lung, seceta este un eveniment periodic, pe termen scurt sau mediu. Atunci când persistă timp de luni sau ani, seceta poate afecta suprafețe mari și poate avea efecte de mediu, sociale și economice grave. Deși au existat întotdeauna perioade de secetă, frecvența și impactul acestora au fost exacerbate de schimbările climatice și de activitățile umane care nu sunt adaptate la climatul local.

³ *Ibidem.*

⁴ A se vedea, de exemplu, Platforma Interguvernamentală Științifico-Politică privind Biodiversitatea și Serviciile Ecosistemice, documentul intitulat [Assessment Report on Land Degradation and Restoration](#).

⁵ A se vedea articolul 1 din [Convenția Organizației Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării în țările afectate grav de secetă și/sau de deșertificare, în special în Africa](#) (UNCCD) din 1994.

⁶ *Ibidem.*

Ariditatea este un fenomen climatic caracterizat printr-un deficit de apă⁷. Acesta este un fenomen pe termen lung, care se măsoară prin compararea aprovizionării medii cu apă pe termen lung (precipitațiile) cu cererea medie de apă pe termen lung (evapotranspirația).

Deșerturile sunt zone hiperaride și sterile în care cad puține precipitații și unde, în consecință, condițiile de viață sunt ostile dezvoltării florei și faunei.

3. Deșertificarea este cauzată atât de activitățile umane, cât și de schimbările climatice.

- **Activitățile umane.** Utilizarea excesivă sau ineficientă a apei, de exemplu prin utilizarea de tehnici de irigare ineficiente, reduce aprovizionarea globală cu apă în zonă, ceea ce ar putea duce la dispariția vegetației și, în cele din urmă, la deșertificare. Pășunatul excesiv și despădurirea⁸ pot duce la deșertificare, deoarece ambele elimină sau deteriorează vegetația care protejează terenurile și păstrează umezeala și fertilitatea acestora. Studiile au arătat că abandonarea terenurilor poate fi un factor care contribuie la creșterea gradului de vulnerabilitate a acestora la degradare și la deșertificare⁹. Lipsa activităților umane poate avea însă și efecte benefice, cum ar fi revitalizarea solurilor, creșterea biodiversității sau reîmpădurirea activă¹⁰.
- **Schimbările climatice.** Deoarece temperaturile medii cresc, iar perioadele de secetă și alte fenomene meteorologice extreme cresc în frecvență și intensitate ca urmare a schimbărilor climatice (a se vedea **punctul 9**), degradarea terenurilor uscate (și,

⁷ *World Atlas of Desertification* (Atlasul mondial al deșertificării), JRC, 2018.

⁸ Pășunatul excesiv apare atunci când fermierii au prea multe animale într-o zonă restrânsă sau atunci când aceștia țin animalele într-o zonă prea mult timp. Despădurirea este adesea cauzată de recoltarea lemnului utilizat drept combustibil sau pentru a face loc activităților agricole sau locuințelor.

⁹ A se vedea Rubio, J. L., și Recatalá, L., *The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects*, Centro de Investigaciones sobre Desertificación, Valencia, Spania, 2006, sau Salvati, L., și Bajocco, S., „Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future”, în *Applied Geography*, 31, 2011.

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

prin urmare, deșertificarea) tinde să crească. Atunci când terenurile sunt extrem de uscate, ele sunt sensibile la eroziune inclusiv în timpul viiturilor, când stratul superficial al solului este rapid îndepărtat, degradând și mai mult suprafața terenului¹¹.

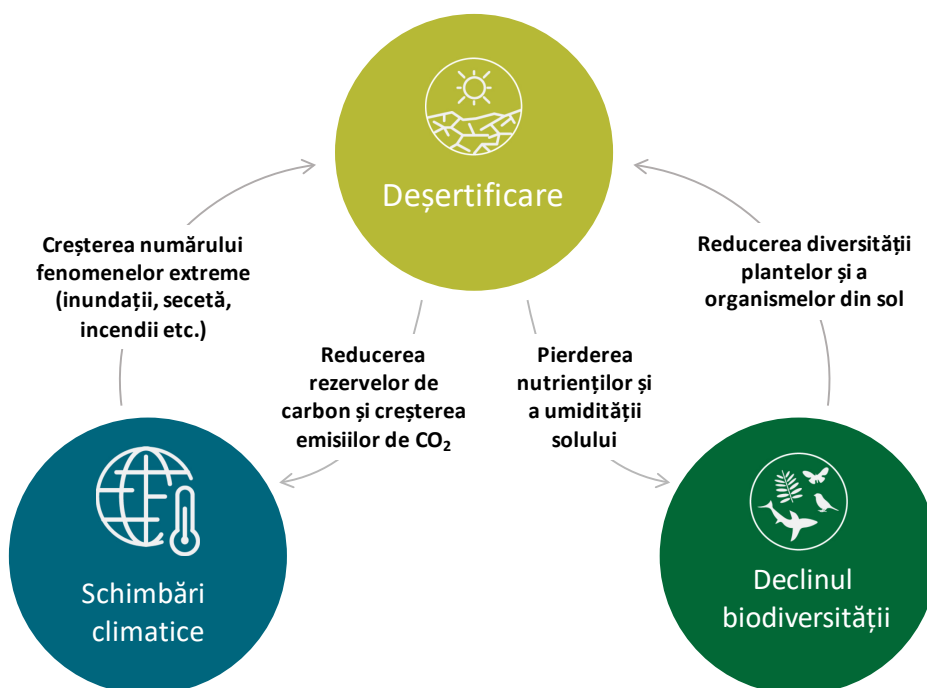
4. La rândul său, deșertificarea poate avea și ea un efect negativ asupra schimbărilor climatice.

- Degradarea solului determină emisia de gaze cu efect de seră în atmosferă, ceea ce crește și mai mult riscul schimbărilor climatice și al declinului biodiversității (a se vedea ***figura 1***). Biomasa și stocurile de carbon din sol sunt vulnerabile la pierderea în atmosferă ca urmare a creșterilor preconizate ale intensității furtunilor, a incendiilor, a degradării terenurilor și a focarelor de dăunători¹².
- Regenerarea solului absoarbe treptat gazele cu efect de seră din atmosferă, permițând copacilor și vegetației să crească. Aceste plante pot absorbi ulterior mai mult dioxid de carbon. În zonele în care solul este degradat, acest proces nu poate avea loc – și dioxidul de carbon nu este absorbit din atmosferă.

¹¹ A se vedea [Raportul special nr. 25/2018 al Curții, intitulat „Directiva privind inundațiile: s-au realizat progrese în evaluarea riscurilor, însă este nevoie de ameliorări în ceea ce privește planificarea și punerea în aplicare”](#).

¹² Grupul Interguvernamental privind Schimbările Climatice (IPCC), *Global Warming of 1.5°C*, 2018, sesiune de aprobare, p. 3-72; Settele, J. et al., „Terrestrial and Inland Water Systems”, în *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. și White, L. L. (editori)], Cambridge University Press, 2014, p. 271-359.; Seidl, R. et al., „Forest disturbances under climate change”, în *Nature Climate Change*, 7, 2017, p. 395-402, 7 doi:10.1038/nclimate3303.

Figura 1 – Raportul dintre deșertificare, declinul biodiversității și schimbările climatice



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului publicat de Institutul Mondial al Resurselor, intitulat „[Ecosystems and Human Well-being: Desertification Synthesis](#)”, 2005, p. 17.

5. În 2008, Agenția Europeană de Mediu (AEM) a efectuat un studiu¹³ privind deșertificarea în sudul, centrul și estul Europei, acoperind 1,68 milioane de km². În 2017, pe baza aceleiași metodologii, a fost efectuat un studiu de monitorizare¹⁴. Cercetările au arătat că suprafața teritoriului cu un grad ridicat sau foarte ridicat de sensibilitate la deșertificare crescuse cu 177 000 de km² – o suprafață aproximativ echivalentă cu suprafețele reunite ale Greciei și Slovaciei – în mai puțin de un deceniu (a se vedea **tabelul 1**).

¹³ Studiul a acoperit Portugalia, Spania, Franța meridională, Italia, Slovenia, Croația, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia, Albania, Grecia, fosta Republică iugoslavă a Macedoniei, România și Bulgaria.

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

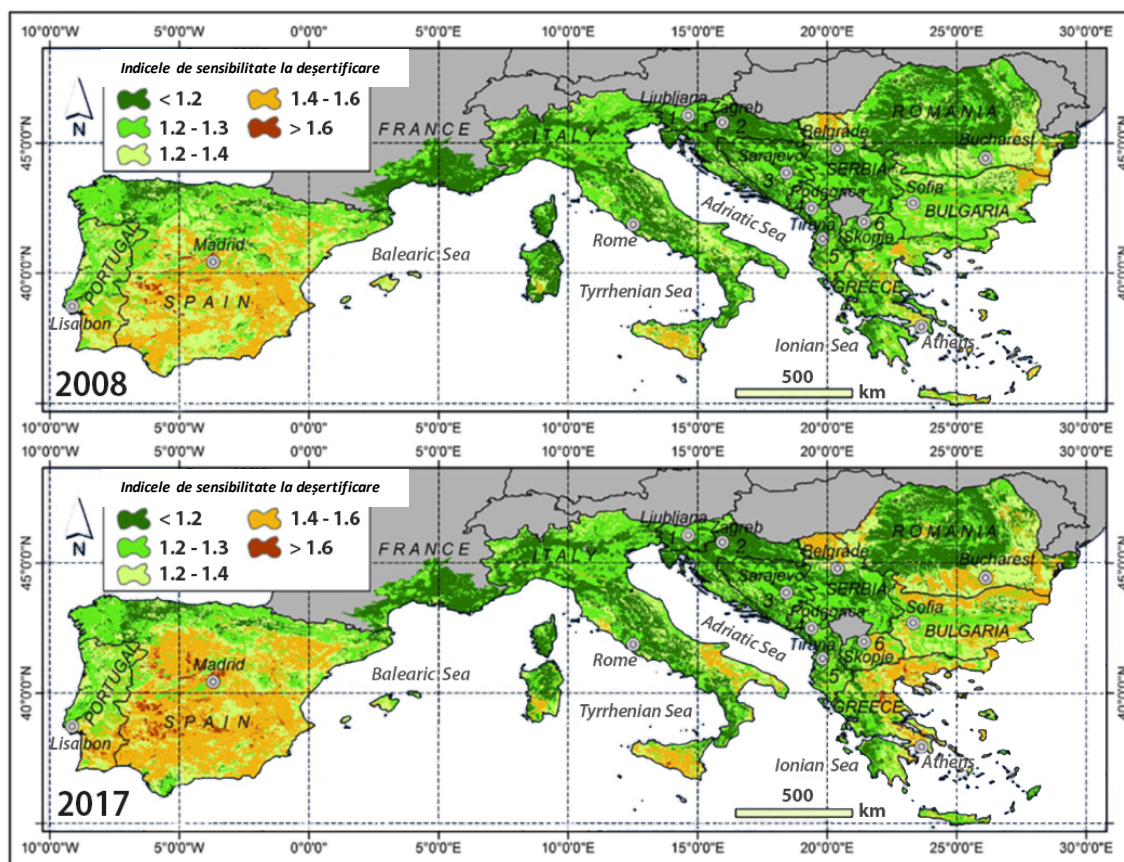
Tabelul 1 – Sensibilitatea la deșertificare în Europa de Sud, Centrală și de Est, 2008 și 2017

	2008		2017		Diferența între 2008 și 2017	
	mii de km ²	%	mii de km ²	%	mii de km ²	%
Foarte mare	10	1	28	2	+18	+1,1
Mare	224	13	383	23	+159	+9,5
Moderată	419	25	381	23	-38	-2,2
Mică	560	33	475	28	-85	-5,1
Foarte mică	467	28	413	24	-54	-3,2
TOTAL	1 680	100	1 680	100	–	–

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Prăvălie et al., 2017.

6. Pe baza studiului de monitorizare, în **figura 2** este prezentată situația în curs de deteriorare din Europa de Sud și din Balcani.

Figura 2 – Indicele de sensibilitate la deșertificare în UE¹⁵ pentru 2008 și pentru 2017



Sursa: Prăvălie et al., 2017.

7. Cipru, care nu a intrat în sfera studiului menționat anterior, este deosebit de afectat: alte studii au arătat că 99 % din suprafața țării este vulnerabilă la deșertificare¹⁶. **Anexa I** conține hărți ale susceptibilității la deșertificare în cele cinci state membre vizitate (a se vedea **punctul 26**).

¹⁵ Ambele hărți utilizează aceeași metodologie, deși pentru harta pe 2017 a fost luat în considerare și indicele calității climatei.

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

Scenariile privind schimbările climatice confirmă vulnerabilitatea crescută a UE la deșertificare

8. Previziunile referitoare la schimbările climatice în Europa arată că riscul de deșertificare este în creștere¹⁷. Există deja semideșerturi calde în sudul Europei, unde studiile au constatat că clima se transformă din temperată în uscată¹⁸. Acest fenomen se extinde deja către nord. Dovezile științifice sugerează că emisiile provocate de om au crescut substanțial probabilitatea unor ani de secetă în regiunea mediteraneeană¹⁹.

9. Odată cu schimbările climatice, apa devine tot mai rară în unele părți ale Europei, iar studiile au identificat faptul că perioadele de secetă sunt mai frecvente²⁰. Acest lucru sporește vulnerabilitatea la deșertificare. În conformitate cu modelele de schimbări climatice utilizate de Comisie, se preconizează o creștere a temperaturii cu mai mult de 2°C în anumite regiuni (cum ar fi Spania) până la sfârșitul secolului. În decursul aceleiași perioade, se preconizează o scădere cu 50 % sau mai mult a precipitațiilor pe timpul verii în Europa de

¹⁷ [Al cincilea raport de evaluare al IPCC](#), Raportul grupului de lucru III, intitulat *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*; AEM, [Climate Change Impacts and Vulnerability](#), 2016; documentul Curții de Conturi Europene intitulat „[Analiză panoramică: Acțiunile UE în domeniul energiei și al schimbărilor climatice](#)”, punctul 117.

¹⁸ A se vedea, de exemplu, Spinoni, J., Vogt, J., Barbosa, P., McCormick, N., Dosio, A., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?”, în *Geophysical Research Abstracts*, vol. 20, 2018, EGU2018-9557, Adunarea generală din 2018 a Uniunii Europene a Geoștiințelor.

¹⁹ [IPCC, Global Warming of 1.5°C, 2018, sesiune de aprobare, p. 3-36](#); Gudmundsson, L. și Seneviratne, S. I., „Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe”, în *Environmental Research Letters*, 11(4), 2016, 044005, doi:10.1088/1748-4693/11/4/044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., și Zhang, X., 2017, „Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources”, în *Nature Climate Change*, 7, p. 813.

²⁰ A se vedea, de exemplu, Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I., (editori), *Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2017, și http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

Sud²¹. În raportul său din 2018²², Grupul Interguvernamental privind Schimbările Climatice (IPCC) a confirmat cu un nivel ridicat de certitudine că temperaturile în zilele extrem de calde la latitudinile medii vor crește cu până la aproximativ 3°C în cazul unei încălziri globale de 1,5°C și cu până la 4°C în cazul unei încălziri globale de 2°C și că numărul zilelor foarte calde este preconizat să crească în majoritatea regiunilor terestre.

10. Modelele utilizate de Comisie furnizează, de asemenea, previziuni privind riscul de deșertificare, care se preconizează a fi ridicat mai ales în Spania, în sudul Italiei, în Portugalia și în zone din Europa de Sud-Est, inclusiv în Bulgaria, în Grecia, în Cipru și în Delta Dunării din România (a se vedea **figura 3**). Alte studii indică creșteri ale secetei și scăderi ale disponibilității apei deosebit de puternice în Europa de Sud și în regiunea mediteraneeană în cazul în care se trece de la o încălzire globală cu 1,5°C la una cu 2°C²³.

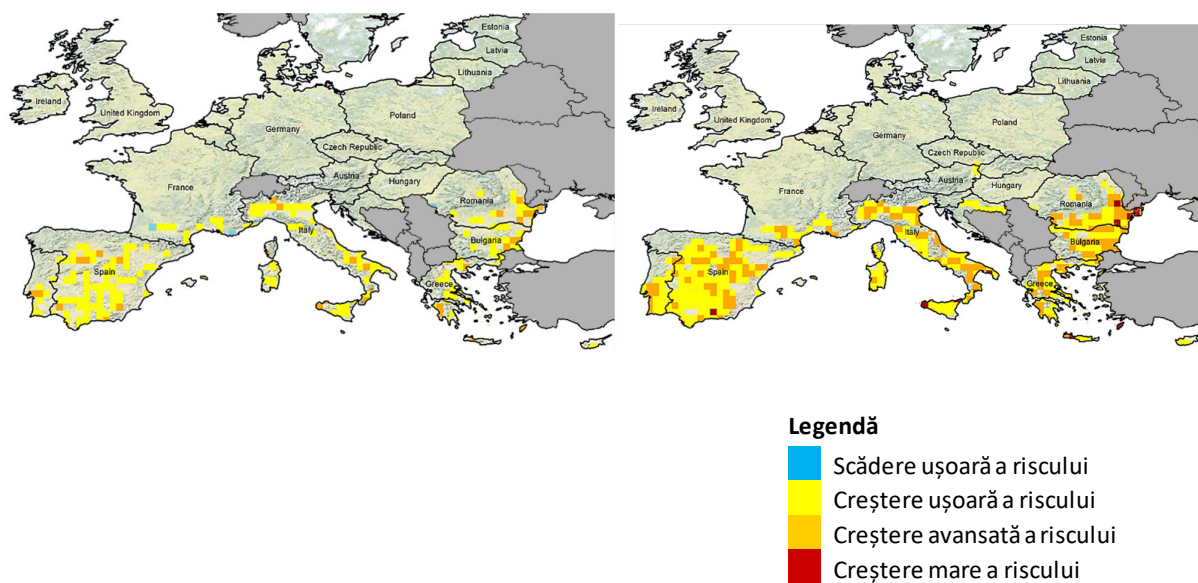
²¹ [Climate Impacts in Europe \(Impacturile asupra climei în Europa\)](#). Proiectul PESETA II al JRC, 2014. *JRC Scientific and Policy Reports* (Rapoarte științifice și de politici ale JRC). Date din Dosio și Parulo, 2011, și din Dosio et al., 2012.

²² IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, *Summary of Policy Makers*, p. 9.

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

Figura 3 – Evoluția prognozată a riscului de deșertificare și a indicelui de ariditate în perioada 2071-2100 în raport cu perioada 1981-2010

- Evoluția prognozată a riscului de deșertificare²⁴ pe baza scenariului 2,4°C (RCP 4,5 – stânga) și a scenariului 4,3°C (RCP 8,5 – dreapta) în perioada 2071-2100 în raport cu perioada 1981-2010²⁵.

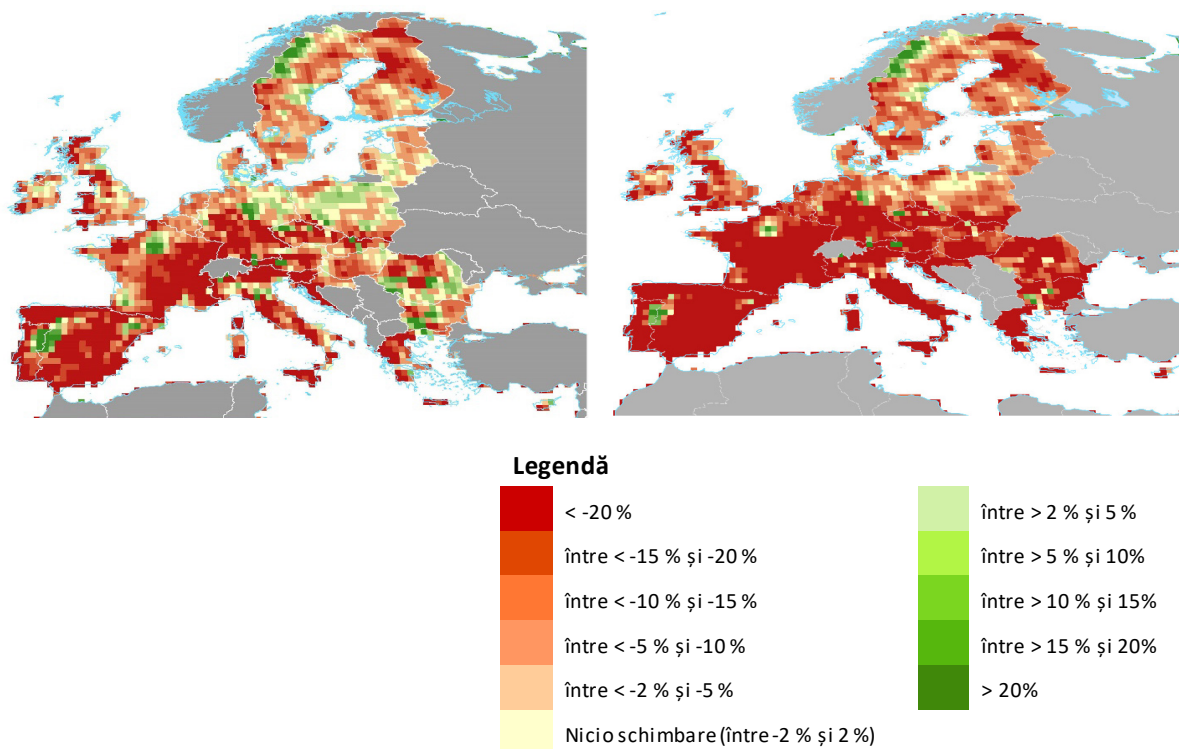


Sursa: Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N., Vogt, J., „Is Europe at risk of desertification due to climate change?”, în *Geophysical Research Abstracts*, vol. 20, 2018, EGU2018-9557, Adunarea generală din 2018 a Uniunii Europene a Geoștiințelor.

²⁴ Pe baza mai multor indicatori, precum indicele de ariditate FAO-UNEP, clasificarea climatică Köppen-Geiger și sistemul de zone de viață al lui Holdridge.

²⁵ *Representative Concentration Pathways* (RCP) sunt traiectorii reprezentative ale evoluției concentrației gazelor cu efect de seră, utilizate de IPCC. Până în 2081-2100, comparativ cu media pentru perioada 1850-1900 (preindustrială), RCP 4.5 este estimat să aibă ca rezultat o creștere a temperaturii la suprafața terestră situată într-un interval probabil cuprins între 1,7°C și 3,2°C (media: 2,4°C). RCP 8.5 este estimat să aibă ca rezultat o creștere a temperaturii într-un interval probabil cuprins între 3,2°C și 5,4°C (media: 4,3°C).

- Evoluția prognozată a indicelui de ariditate pe baza scenariului 2,4°C (RCP 4,5 – stânga) și a scenariului 4,3°C (RCP 8,5 – dreapta) în perioada 2071-2100 în raport cu perioada 1981-2010.



Sursa: prelucrat de Jian-Sheng Ye, Universitatea Lanzhou, China, în contextul elaborării Atlasului mondial al deșertificării, 2018, DOI:10.2760/06292. Sursa datelor: *Global Precipitation Climatology Centre* și *Climate Research Unit* din cadrul Universității East Anglia.

Sursa: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (editori), *Atlasul mondial al deșertificării*, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2018, p. 78.

Cadrul ONU pentru combaterea deșertificării

11. Convenția Organizației Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării (UNCCD) este un acord internațional care stabilește un cadru global pentru combaterea deșertificării. Aceasta a fost adoptată în 1994, în urma Summitului Pământului de la Rio de Janeiro

din 1992²⁶. Este vorba despre un acord cu caracter juridic obligatoriu privind chestiuni funciare, care abordează degradarea terenurilor și deșertificarea, oferind o platformă pentru adaptare, atenuare și reziliență în acest domeniu. UNCCD are 197 de părți, inclusiv UE²⁷ și cele 28 de state membre ale acesteia. Părțile urmăresc să acționeze împreună pentru a îmbunătăți condițiile de trai ale persoanelor care trăiesc în zonele uscate, pentru a menține și a reface productivitatea terenurilor și pentru a atenua efectele deșertificării și ale secetei.

12. Părțile la UNCCD se pot declara în mod voluntar ca fiind „afectate de deșertificare”. Aceste țări trebuie să conceapă și să pună în aplicare programe naționale de acțiune (PNA-uri) pentru combaterea deșertificării.

13. În 2015, Organizația Națiunilor Unite a adoptat Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă²⁸, inclusiv un angajament de a atinge toate obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD) ale Organizației Națiunilor Unite. Dintre acestea, ODD 15 urmărește „protejarea, refacerea și promovarea utilizării durabile a ecosistemelor terestre, gestionarea durabilă a pădurilor, combaterea deșertificării și stoparea degradării solurilor și refacerea acestora, precum și combaterea declinului biodiversității”; acesta include un obiectiv privind combaterea deșertificării, reabilitarea terenurilor și a solurilor degradate, inclusiv a terenurilor afectate de deșertificare, de secetă și de inundații, și depunerea de eforturi pentru instaurarea unei lumi caracterizate de neutralitate sub aspectul degradării terenurilor până în 2030 (obiectivul 15.3).

²⁶ UNCCD este una dintre cele trei convenții de la Rio, alături de Convenția Organizației Națiunilor Unite privind diversitatea biologică și de Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice.

²⁷ O [decizie a Consiliului din 9 martie 1998](#) prevede că Consiliul va adopta poziția Comunității Europene în cadrul UNCCD în urma unei propuneri din partea Comisiei și că entitatea care reprezintă Comunitatea Europeană în cadrul UNCCD este Comisia. Acesteia din urmă îi revine responsabilitatea de a asigura compatibilitatea cadrului juridic al UE cu UNCCD și de a monitoriza faptul că, în punerea în aplicare a dreptului UE, statele membre își îndeplinesc obligațiile ce le revin ca urmare a faptului că UE este parte la UNCCD.

²⁸ [Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă](#), adoptată la 25 septembrie 2015 de șefii de stat și de guvern la un summit special al Organizației Națiunilor Unite.

14. În 2017, UNCCD și-a adoptat [Cadrul strategic 2018-2030](#), care se axează pe atingerea obiectivului de dezvoltare durabilă 15.3. În calitate de parte la UNCCD, UE și-a confirmat angajamentul de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

Combaterea deșertificării în UE

15. UE nu dispune de o strategie dedicată sau de un cadru juridic specific în materie de deșertificare. Cu toate acestea, anumiți factori asociați cu deșertificarea sunt abordați în cadrul unor diverse alte strategii sau programe de cheltuieli, după cum se arată mai jos.

16. În septembrie 2006, Comisia a adoptat o **Strategie tematică pentru protecția solului**²⁹, subliniind faptul că procesele de degradare a solului pot conduce în cele din urmă la deșertificare. Obiectivele strategiei erau asigurarea unei utilizări durabile a solului prin prevenirea oricărei noi degradări și menținerea funcțiilor acestuia, precum și prin refacerea solurilor degradate la un nivel de funcționalitate corespunzător cel puțin utilizării lor actuale și preconizate. Strategia tematică pentru protecția solului adoptată în 2006 era structurată pe patru piloni: sensibilizarea, integrarea în alte politici, cercetarea și legislația (și anume o propunere de **directivă-cadru privind solul**)³⁰.

17. Propunerea de directivă-cadru impunea statelor membre să identifice zonele expuse riscului de degradare, să definească obiective de protecție a solului și să pună în aplicare programe pentru atingerea acestor obiective. Propunerea de directivă urma să contribuie, de asemenea, la stoparea deșertificării rezultate din degradarea solului și din declinul biodiversității acestuia. Cu toate acestea, timp de aproape opt ani, în Consiliu nu a existat o majoritate calificată³¹ în favoarea adoptării directivei în cauză. În aprilie 2014, Comisia a retras-o.

²⁹ [COM\(2006\) 231 final](#).

³⁰ [COM\(2006\) 232 final](#).

³¹ În 2007, un bloc minoritar constituit din cinci state membre – Germania, Franța, Țările de Jos, Austria și Regatul Unit – au votat împotriva propunerii în cadrul Consiliului Mediu. Toate

18. În aprilie 2013, Comisia a adoptat **Strategia din 2013 a UE privind adaptarea la schimbările climatice**, pentru a încuraja statele membre să ia măsuri de adaptare. Aceasta subliniază necesitatea ca UE să ia măsuri pentru a se adapta la efectele inevitabile ale schimbărilor climatice și la costurile economice, de mediu și sociale ale acestora.

19. În noiembrie 2013, EU a adoptat **Programul general al Uniunii de acțiune pentru mediu**, pentru a „garant[a] că, până în 2020 [...] terenurile vor fi gestionate în mod sustenabil în Uniune, solul va fi protejat în mod adecvat, iar refacerea siturilor contaminate va fi în plină desfășurare”.

20. **Strategia UE pentru păduri** adoptată în 2013 a evidențiat că pădurile sunt importante nu numai pentru dezvoltarea rurală, ci și pentru mediu și pentru lupta împotriva schimbărilor climatice. Pădurile joacă un rol important în combaterea degradării terenurilor și a deșertificării.

21. Diferite fonduri ale UE pot fi utilizate pentru a finanța măsuri de combatere a deșertificării:

- Punerea în aplicare a politicii agricole comune (PAC), cu componentele sale de dezvoltare rurală³², de înverzire și de ecocondiționalitate³³, poate avea efecte

celelalte 22 de state membre votaseră în favoarea acesteia. A se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_en.htm.

³² Reglementată în principal de [Regulamentul \(UE\) nr. 1305/2013](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 347, 20.12.2013, p. 487) – un fond care ajută zonele rurale din UE să facă față unei game largi de provocări economice, sociale și de mediu.

³³ Reglementată în principal de [Regulamentul \(UE\) nr. 1307/2013](#) al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune (JO L 347, 20.12.2013, p. 608).

Printre normele privind ecocondiționalitatea se numără și norme care urmăresc prevenirea eroziunii solului, menținerea materiei organice din sol și a structurii solului, asigurarea unui nivel minim de întreținere și evitarea deteriorării habitatelor, precum și protecția și gestionarea apelor. Înverzirea este legată de o serie de practici agricole durabile, precum menținerea pajiștilor permanente și diversificarea culturilor, cu impact pozitiv asupra terenurilor.

pozitive asupra solurilor agricole. Cu toate acestea, exploatarea intensivă sau practicile agricole nedurabile pot deteriora solul.

- Fondurile structurale și de investiții europene³⁴ urmăresc reducerea dezechilibrelor regionale în întreaga UE. Acestea includ „adaptarea la schimbările climatice și prevenirea riscurilor” ca un obiectiv tematic. Proiectele de combatere a deșertificării pot fi cofinanțate – dacă statele membre identifică o nevoie în această privință – de exemplu, prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) sau prin Fondul de coeziune.
- Alte instrumente de finanțare ale UE care pot fi utilizate în combaterea deșertificării sunt Al șaptelea program-cadru și programul de cercetare Orizont 2020³⁵, instrumentul pentru mediu LIFE³⁶ sau Fondul de solidaritate al Uniunii Europene (FSUE)³⁷.

22. Deși programele de cheltuieli ale UE pun la dispoziție fonduri pentru proiecte privind combaterea deșertificării, nu se cunoaște cuantumul fondurilor UE planificate și utilizate în acest domeniu.

23. În cadrul UE, Consiliul a înființat un grup de lucru privind deșertificarea³⁸. Acest grup de lucru pregătește poziția UE pentru negocierile internaționale legate de deșertificare și de

³⁴ Fondurile structurale și de investiții europene, care constituie un grup de cinci fonduri distincte, sunt următoarele: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

³⁵ Programele UE pentru cercetare și inovare pentru perioada 2014-2020 (Orizont 2020) și pentru perioada 2007-2013 (Al șaptelea program-cadru).

³⁶ FR: *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Instrumentul financiar pentru mediu). Instrumentul financiar al UE prin care sunt sprijinite, la nivelul întregii UE, proiecte privind mediul, conservarea naturii și acțiunile în domeniul climei.

³⁷ Instituit pentru a face față în caz de catastrofe naturale majore și pentru a exprima solidaritatea Uniunii cu regiunile sinistrate din Europa. FSUE poate fi utilizat numai pentru a reface terenul după un dezastru natural, nu și pentru a preveni sau a atenua un proces care ar putea avea loc în viitor.

³⁸ Grupul de lucru pentru chestiuni de mediu la nivel internațional – Deșertificarea.

degradarea terenurilor și este singurul forum cu caracter regulat pentru discutarea UNCCD și a aspectelor legate de deșertificare la nivelul UE.

24. În colaborare cu Consiliul și cu alte servicii ale Comisiei, DG ENV coordonează poziția UE în cadrul evenimentelor legate de UNCCD, cum ar fi conferințele părților, care se organizează din doi în doi ani. Centrul Comun de Cercetare (JRC) are un rol esențial în furnizarea de informații științifice generale și de membri pe lista de experți a UNCCD. Alte servicii ale Comisiei pot avea, de asemenea, un rol în contextul combaterii deșertificării în UE, așa cum se arată în **figura 4**. În plus, Direcția Generală Statistică (DG ESTAT) din cadrul Comisiei Europene publică un raport anual privind progresele înregistrate în direcția ODD în contextul UE, inclusiv o evaluare a indicatorilor privind degradarea terenurilor în cadrul ODD 15 (a se vedea **punctul 13**).

Figura 4 – Serviciile Comisiei care se ocupă cu deșertificarea în UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

25. Având în vedere că Europa este din ce în ce mai afectată de deșertificare, auditul Curții a constat în a examina dacă riscul de deșertificare în UE este combătut în mod eficient și eficace. În special, Curtea a evaluat dacă:

- Comisia și statele membre utilizaseră în mod adecvat datele disponibile;
- UE luase măsuri pentru a combate deșertificarea în mod coerent;
- proiectele privind combaterea deșertificării în UE avuseseră un impact pozitiv;
- angajamentul asumat de UE de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030 putea fi îndeplinit.

26. Curtea a efectuat auditul în perioada septembrie 2017-mai 2018, colectând probe de audit din următoarele surse:

- analize documentare și interviuri cu reprezentanții a cinci direcții generale ale Comisiei³⁹;
- vizite de audit efectuate în cinci state membre declarate ca fiind afectate de deșertificare: Spania, Italia, Cipru, Portugalia și România, selectate ca urmare a vulnerabilității lor la deșertificare și pentru a acoperi o gamă largă de condiții climatice, vegetație, activități umane și riscuri identificate. S-au realizat interviuri și au fost analizate documente strategice (inclusiv programe de dezvoltare rurală), proceduri și date;
- vizite având ca obiect un eșantion de 25 de proiecte identificate de aceste cinci state membre ca fiind relevante în domeniul combaterii deșertificării și finanțate sau cofinanțate de UE. Proiectele respective au inclus investiții în irigare, proiecte de silvicultură, rotația culturilor sau refacerea unor ziduri din piatră fără mortar sau a unor diguri pentru a preveni eroziunea solului. Scopul vizitelor a fost acela de a evalua dacă proiectele avuseseră un impact durabil în ceea ce privește combaterea deșertificării, iar nu de a emite o opinie cu privire la legalitatea sau la regularitatea

³⁹ Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală (AGRI), Direcția Generală Politici Climatice (CLIMA), Direcția Generală Mediu (ENV), Direcția Generală Centrul Comun de Cercetare (JRC) și Direcția Generală Cercetare și Inovare (RTD).

acestora. Curtea a auditat, de asemenea, proiecte care implică cercetare în domeniul tehnicilor pentru combaterea deșertificării (a se vedea [anexa III](#));

- întâlniri cu diverse părți interesate, inclusiv cu membri ai personalului UNCCD, cu reprezentanți ai AEM și cu experți din mediul academic, pentru a discuta despre tehnici sau abordări strategice pentru combaterea și monitorizarea deșertificării și a degradării terenurilor în UE.

27. Sfera auditului nu a inclus terenurile ocupate ca urmare a dezvoltării urbane și a altor evoluții artificiale. Potrivit AEM⁴⁰, între 2006 și 2012, ocuparea anuală a terenurilor în cele 28 de țări ale UE a fost de aproximativ 850 km² – mai puțin de 0,1 % din suprafața terestră totală a UE. În ceea ce privește abordarea întrebărilor de audit prezentate la [punctul 25](#), Curtea nu a evaluat cadrul instituit de UNCCD pentru combaterea deșertificării.

OBSERVAȚII

Comisia și statele membre colectează date relevante privind deșertificarea și degradarea terenurilor, dar Comisia nu le utilizează în mod adecvat

28. Curtea a examinat utilizarea de către Comisie a datelor disponibile privind deșertificarea și degradarea terenurilor. Comisia trebuie să colecteze și să analizeze date referitoare la deșertificare și la riscurile asociate acestora, să decidă cu privire la măsurile necesare pentru combaterea ei, iar apoi să acționeze. Aceste date trebuie să fie suficiente, coerente, fiabile, precum și actualizate și revizuite periodic.

Comisia și statele membre colectează date referitoare la deșertificare

29. Un sistem-cheie utilizat pentru monitorizarea indicatorilor relevanți privind deșertificarea și degradarea solului în UE este programul Copernicus de observare a Pământului, care este coordonat și gestionat de Comisie⁴¹. Acest sistem utilizează o varietate

⁴⁰ Agenția Europeană de Mediu, [Indicatori privind ocuparea terenurilor](#), mai 2018.

⁴¹ Pus în aplicare în parteneriat cu statele membre, cu Agenția Spațială Europeană, cu Organizația Europeană pentru Exploatarea Sateliților Meteorologici, cu Centrul European pentru Prognoze Meteorologice pe Termen Mediu, cu agenții ale UE și cu Mercator Océan.

de tehnologii, de la sateliți lansați în spațiu până la sisteme de măsurare la sol, pe mare și în aer. Programul Copernicus furnizează date în mod deschis și liber într-o gamă largă de domenii: atmosferă, mediul marin, mediul terestru, climă, situații de urgență și securitate. Una dintre componentele sale, serviciul Copernicus de monitorizare a suprafeței terestre, oferă informații geografice referitoare la acoperirea terenurilor și la variabilele aferente, de exemplu cu privire la acoperirea cu vegetație și la circuitul apei. În 2015, a fost lansat un satelit suplimentar. Unul dintre obiectivele declarate ale acestuia este monitorizarea deșertificării⁴², dar încă nu sunt disponibile informații clare în această privință (a se vedea, de asemenea, **punctul 39**).

30. Comisia colectează în mod constant informații utile și relevante cu privire la diferite elemente legate de starea solului în UE, inclusiv informații referitoare la cei trei subindicatori definiți de UNCCD (a se vedea **punctul 38**).

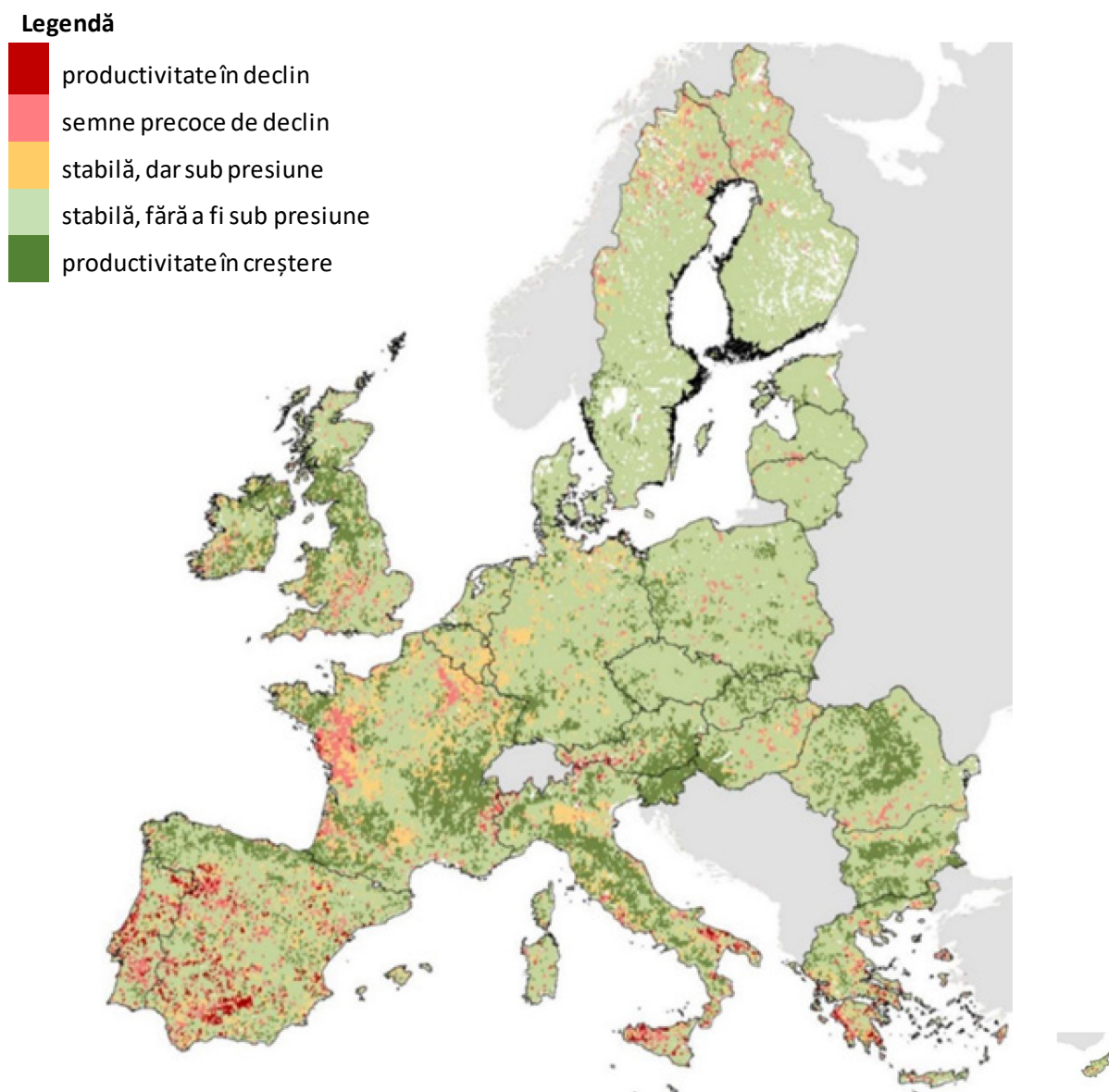
31. **Productivitatea terenurilor** a fost analizată de JRC într-un raport elaborat pe baza observațiilor efectuate prin satelit între 1982 și 2010, folosind datele din programul Copernicus⁴³. **Figura 5**, care se bazează pe cele mai recente date complete publicate de Comisie cu privire la dinamica productivității terenurilor în UE⁴⁴, arată că țările mediteraneene uscate și calde sunt mai predispuse la o scădere a productivității terenurilor.

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

⁴³ Cherlet, M., Ivits, E., Sommer, S., Tóth, G., Jones, A., Montanarella, L., Belward, A., *Land Productivity Dynamics in Europe, Towards a Valuation of Land Degradation in the EU* (Dinamica productivității terenurilor în Europa, spre o evaluare a degradării terenurilor în UE), Centrul Comun de Cercetare, Institutul pentru Mediu și Durabilitate, Unitatea de gestionare a resurselor terestre, 2013.

⁴⁴ Raportul estimează că 85,1 % din suprafața totală a UE nu este în prezent afectată de scăderea productivității terenurilor, 5,6 % arată primele semne de declin în această privință, iar 1,5 % se află în declin.

Figura 5 – Dinamica productivității terenurilor în Europa (1982-2010)



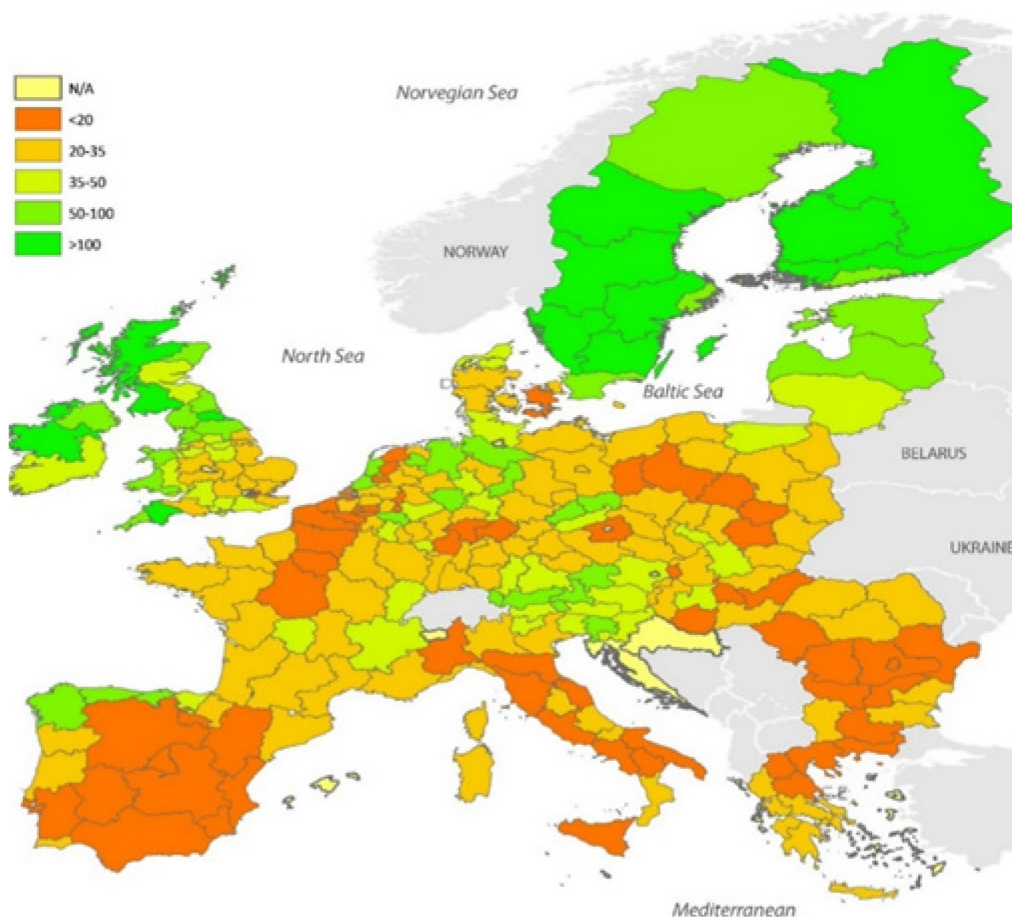
Sursa: JRC, 2012.

32. **Carbonul organic în sol** este monitorizat de Comisie prin intermediul platformei multifuncționale aferente Studiului-cadru privind utilizarea și ocuparea terenurilor ([LUCAS](#))⁴⁵, o analiză trienală standardizată a proprietăților stratului superficial al solului în întreaga UE, gestionat de JRC. Potrivit AEM, „[î]n medie, cel mai probabil, solurile din Europa

⁴⁵ Studiul LUCAS 2015 a furnizat observații pentru mai mult de 270 000 de puncte din cele 28 de state membre ale UE. Studiul LUCAS 2018 a început în martie 2018 (include peste 240 000 de puncte și aproximativ 99 000 de interpretări de fotografii), iar rezultatele acestuia vor fi disponibile în 2019.

acumulează carbon. Solurile de sub pajiști și păduri constituie o fântână de carbon [...], în timp ce solurile de sub terenurile arabile sunt o sursă de carbon mai limitată”⁴⁶. **Figura 6** arată că zonele cu risc de deșertificare din Grecia, Spania, Italia, Portugalia și România sunt corelate cu un nivel scăzut de carbon organic în sol.

Figura 6 – LUCAS – Carbonul organic din sol în UE – 2015 (g/kg)



Sursa: JRC, 2018.

33. Acoperirea terenurilor și schimbările survenite în această privință în UE sunt monitorizate periodic prin Programul de coordonare a informațiilor despre mediu

⁴⁶ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment>. Cele mai mari emisii de CO₂ provenite din soluri sunt generate de conversia (drenarea) solurilor organice.

(CORINE)⁴⁷, o componentă a programului Copernicus, care este gestionat de AEM. Seturile de date relevante în cadrul programului CORINE sunt elaborate la fiecare șase ani începând din 2000, cel mai recent set datând din 2012. Luate împreună, terenurile agricole și pădurile acoperă 85 % din suprafața terestră a UE⁴⁸.

34. Comisia colectează și compilează periodic date suplimentare cu privire la diferiți factori legați de deșertificarea în UE, cum ar fi eroziunea solului, perioadele de secetă, apa și incendiile forestiere, așa cum se arată în **anexa II**. Cu toate acestea, Comisia nu utilizează aceste date pentru a evalua amploarea deșertificării și a degradării terenurilor.

35. [Atlasul mondial al deșertificării](#) a fost publicat pentru prima dată în 1992 de către Organizația Națiunilor Unite⁴⁹ și a fost apoi actualizat în 1997. Comisia a preluat publicarea atlasului și a publicat o a treia versiune în 2018. Acesta conține hărți ale factorilor care pot duce la deșertificare, cum ar fi eroziunea solului, salinizarea, urbanizarea și migrația. Noul atlas pune la dispoziție hărți și date privind o serie de interacțiuni om-mediul înconjurător relevante pentru degradarea terenurilor, dar nu conține nicio hartă referitoare în mod special la deșertificare. Comisia consideră că deșertificarea nu poate fi ușor cartografiată, deoarece este un proces foarte complex, cu privire la care studiile au dovedit că este declanșat de mai mulți factori diferiți⁵⁰.

36. Statele membre vizitate au elaborat hărți privind riscul de deșertificare (a se vedea **anexa I**). Hărțile respective nu au fost însă actualizate periodic și nu pot fi comparate, întrucât utilizează indicatori diferiți și coduri de culoare diferite. Prin urmare, ele nu pot oferi o imagine cuprinzătoare asupra deșertificării la nivelul UE.

⁴⁷ Programul CORINE se bazează pe analiza imaginilor din satelit și cartografiază 44 de clase de utilizare a terenurilor, grupate în cinci categorii principale: suprafețe artificiale, zone agricole, păduri și zone seminaturale, zone umede și corpuri de apă.

⁴⁸ A se vedea raportul [CAP context indicators 2014-2020](#) (Indicatorii de context PAC 2014-2020), actualizarea din 2017.

⁴⁹ Programul Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu.

⁵⁰ A se vedea, de exemplu, Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., *Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science*, ediția a treia, Taylor & Francis, 2017.

37. Statele membre vizitate de Curte au monitorizat, de asemenea, factori asociați cu deșertificarea și cu degradarea terenurilor, cum ar fi apa, seceta sau precipitațiile. În ceea ce privește mecanismele de colectare a datelor privind solul, Curtea a constatat următoarele:

- Spania, Italia și România dispuneau de propriile sisteme, care furnizau date mai specifice cu privire la sol, dar care se suprapuneau, într-o anumită măsură, cu mecanismele de colectare ale UE. Datele naționale privind solul erau incomplete, nu erau colectate și interpretate periodic și nu erau întotdeauna fiabile⁵¹.
- Cipru și Portugalia se bazau exclusiv pe platforma aferentă Studiului LUCAS al Comisiei pentru a colecta date privind solul.

Nu există nicio metodologie convenită pentru evaluarea deșertificării și a degradării terenurilor în UE

38. Deșertificarea și degradarea terenurilor sunt fenomene complexe cauzate de mai mulți factori interdependenți și nu există un consens științific cu privire la modul de evaluare a acestor factori. Pot fi însă utilizați indicatori indirecti pentru a detecta deteriorarea stării terenului. Există mai mulți astfel de indicatori indirecti, dar UNCCD recomandă utilizarea a trei subindicatori pentru a evalua degradarea terenurilor: productivitatea terenurilor, carbonul organic din sol, precum și acoperirea terenurilor și schimbările survenite în acoperirea terenurilor⁵².

39. Comisia și statele membre nu au convenit asupra unei metodologii care să permită compilarea indicatorilor disponibili pentru a efectua o evaluare coerentă a deșertificării și a degradării terenurilor în întreaga UE. Din acest motiv, este dificil de comparat amploarea deșertificării în diferitele state membre ale UE.

⁵¹ În [raportul său din 2012 privind starea solului în Europa](#), JRC a constatat că nu exista o cartografiere suficientă a solurilor în statele membre în raport cu nevoile actuale și că diferențele dintre diversele seturi de date naționale îngreunează analizele transfrontaliere.

⁵² Alte exemple sunt salinizarea și contaminarea.

40. În raportul de monitorizare din 2018 privind progresele înregistrate în direcția ODD în contextul UE, Comisia utilizează, în ceea ce privește degradarea terenurilor, doi indicatori care sunt parțial aliniați cu indicatorii prevăzuți de UNCCD: acoperirea artificială a terenurilor pe cap de locuitor și eroziunea estimată a solului cauzată de apă (a se vedea **tabelul 2**). Există multe alte caracteristici ale degradării solului care nu sunt acoperite de acești indicatori, cum ar fi carbonul organic din sol, productivitatea terenurilor, salinizarea sau contaminarea. La nivelul Comisiei sunt disponibile informații suplimentare cu privire la alți astfel de indicatori relevanți (a se vedea **punctele 30 și 34**), dar acestea nu sunt utilizate pentru a evalua degradarea terenurilor în UE.

Tabelul 2 – Comparație între indicatorii Comisiei și cei ai UNCCD în ceea ce privește degradarea terenurilor

Comisia	UNCCD
Acoperirea artificială a terenurilor pe cap de locuitor	Acoperirea terenurilor și schimbările survenite în această privință
Eroziunea estimată a solului cauzată de apă	Carbon organic în sol
	Productivitatea terenurilor

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor puse la dispoziție de UNCCD și de DG ESTAT.

UE ia măsuri pentru a combate deșertificarea, dar coerența acestora este limitată

41. Curtea a examinat dacă UE ia măsuri pentru a combate deșertificarea într-un mod coerent. Astfel de măsuri necesită o structură de guvernare coerentă și un plan satisfăcător pe termen lung pentru a reduce riscul luării unor decizii care au ca rezultat beneficii

insuficiente în raport cu costurile, precum și pentru a evita luarea unor măsuri fragmentate și necoordonate.

42. Cadrul UNCCD și punerea sa în aplicare în UE sunt descrise în **caseta 2**.

Caseta 2 – Cadrul UNCCD în UE

În cadrul UNCCD, toate părțile care s-au declarat a fi afectate de deșertificare trebuie să elaboreze programe naționale de acțiune. UE nu s-a declarat a fi afectată de deșertificare și nu există niciun program de acțiune în curs la nivelul UE pentru combaterea deșertificării. 13 state membre ale UE au declarat în cadrul UNCCD, pe baza propriilor evaluări, că sunt afectate de deșertificare: Bulgaria, Grecia, Spania, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Ungaria, Malta, Portugalia, România, Slovenia și Slovacia. Printre acestea se numără șapte dintre cele opt state membre care au o coastă mediteraneeană.

Programele naționale de acțiune ale statelor membre acoperă numeroase sectoare, cum ar fi agricultura, silvicultura și gospodărirea apelor. Printre măsurile incluse în programele naționale de acțiune se numără, cu titlu de exemplu: promovarea activităților de cercetare, planurile de intervenție în caz de secetă, împădurirea, construirea de terase pentru a preveni alunecările de teren și sistemele de alertă timpurie îmbunătățite.

În ceea ce privește cele 13 state membre care s-au declarat a fi afectate de deșertificare și pe baza informațiilor disponibile public:

- programele naționale de acțiune a cinci state membre sunt publicate pe [site-ul UNCCD](#)⁵³. Dintre celelalte opt state membre, Curtea are cunoștință de două state care dispun de un PNA⁵⁴.

Programele naționale de acțiune publicate sunt în prezent mai vechi de 10 ani. În cazul Portugaliei, PNA actualizat în 2014 nu a fost încă publicat.

- Cipru dispune de un PNA, elaborat în 2008, care nu a fost niciodată adoptat în mod oficial de Consiliul de miniștri la nivel național și nu a fost transmis UNCCD.

⁵³ Grecia (PNA 2001), Spania (PNA 2008), Italia (PNA 2000), Portugalia (PNA 1999) și România (PNA 2000).

⁵⁴ Bulgaria și Slovacia.

Pe baza informațiilor limitate disponibile, Comisia consideră că programele naționale de acțiune elaborate de statele membre pentru combaterea deșertificării erau lipsite de eficacitate, întrucât nu erau pe deplin integrate în procesele naționale de planificare și întrucât nu erau disponibile suficiente resurse tehnice, financiare și în materie de capacități pentru a le pune în aplicare⁵⁵. Analiza Curții a confirmat această evaluare.

La nivelul UE nu există legislație specifică în ceea ce privește deșertificarea și solul

43. Așa cum s-a arătat la **punctul 16, Strategia tematică a UE pentru protecția solului** adoptată în 2006 a inclus o propunere de **directivă-cadru privind solul**. Unul dintre obiectivele propunerii de directivă era să contribuie la stoparea deșertificării rezultate din degradarea solului și din declinul biodiversității acestuia. Propunerea legislativă nu a întrunit majoritatea în Consiliu și a fost retrasă de Comisie în 2014. În consecință, în timp ce alte resurse de mediu vitale, cum ar fi aerul și apa, sunt reglementate în diferite directive și regulamente ale UE, nu există legislație UE integrată similară cu privire la sol.

44. Un studiu recent a concluzionat că retragerea propunerii de directivă-cadru privind solul a fost o ocazie pierdută de a crea o înțelegere și o viziune comune cu privire la protecția solului în UE⁵⁶. Același studiu a confirmat faptul că, în condițiile în care nu există o legislație cuprinzătoare de protecție a solului la nivelul UE, legislația națională privind protecția solului – acolo unde aceasta există – nu a reușit să prevină deșertificarea și degradarea solului în întreaga UE.

Strategiile, politicile și programele de cheltuieli ale UE contribuie la combaterea deșertificării, dar nu se axează în mod special pe aceasta

45. La nivelul UE, nu există nicio strategie specifică privind combaterea deșertificării și a degradării terenurilor. Referirile la deșertificare sunt răspândite în diferite strategii, politici

⁵⁵ Aprilie 2018, reiterarea de către Comisie a propriilor [concluzii din 2008 privind deșertificarea la Organizația Națiunilor Unite](#).

⁵⁶ Wunder, S., Kaphengst, T., Freluh-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., *Implementing SDG target 15.3 on „Land Degradation Neutrality” – Development of an indicator based on land use changes and soil values*, Institutul Ecologic, Berlin, în numele Agenției Germane de Mediu, 2018.

și programe de cheltuieli ale UE, cele mai relevante dintre acestea pentru combaterea deșertificării fiind PAC și strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice.

46. Deși **PAC** are potențialul de a juca un rol important în combaterea deșertificării, Curtea a remarcat următoarele limitări:

- Potrivit AEM, **plățile directe** pot provoca o intensificare a exploatării agricole, care duce, la rândul ei, la o pierdere de materie organică din sol, la reducerea capacității solului de a reține apa și la schimbări în utilizarea terenurilor⁵⁷.
- Dispozițiile privind **ecocondiționalitatea** includ trei bune condiții agricole și de mediu care sunt menite să prevină degradarea solului, și anume cele privind acoperirea minimă a solului, gestionarea terenurilor pentru a limita eroziunea și menținerea conținutului solului în materie organică. Potrivit AEM, ecocondiționalitatea poate contribui la menținerea nivelurilor de materie organică din sol și la protecția solului împotriva eroziunii⁵⁸. Cu toate acestea, deși Raportul special nr. 26/2016 al Curții de Conturi Europene nu conține nicio concluzie specifică cu privire la efectul ecocondiționalității asupra degradării solului, acesta a evidențiat faptul că informațiile disponibile nu i-au permis Comisiei să evalueze în mod adecvat eficacitatea per ansamblu a ecocondiționalității⁵⁹. Un alt raport a precizat că efectele acesteia asupra mediului nu pot fi cuantificate⁶⁰.
- În ceea ce privește **înverzirea**, pentru aceasta nu există o logică de intervenție pe deplin elaborată, cu obiective ambițioase și clar definite. Bugetul alocat pentru înverzire nu este legat în mod direct de realizarea obiectivelor legate de mediu și de

⁵⁷ A se vedea Raportul AEM nr. 8/2016: [The direct and indirect impacts of EU policies on land](#) (Impacturile directe și indirecte ale politicilor UE asupra terenurilor), p. 11 și p. 66.

⁵⁸ A se vedea Raportul AEM nr. 8/2016, intitulat „[Impacturile directe și indirecte ale politicilor UE asupra terenurilor](#)”, p. 66.

⁵⁹ A se vedea [Raportul special nr. 26/2016, intitulat „Creșterea eficacității și simplificarea mecanismului de ecocondiționalitate prezintă în continuare unele provocări”](#).

⁶⁰ [Consiliul pentru Agricultură al Suediei, Environmental Effects of Cross-Compliance, 2011.](#)

climă definite în cadrul politicii. În plus, în funcție de situația individuală a fermierilor și a terenurilor agricole ale acestora, există mai multe excepții de la normele privind înverzirea⁶¹. În raportul său din 2017, Curtea a concluzionat că este puțin probabil ca înverzirea, astfel cum este pusă în aplicare în prezent, să producă beneficii semnificative pentru mediu și pentru climă⁶². Statisticile publicate de Comisie în 2018⁶³ arată că partea din suprafața agricolă utilizată care este supusă cel puțin unei obligații de înverzire în statele membre afectate de riscul de deșertificare, precum Grecia, Croația, Italia, Malta, Portugalia și România, reprezenta doar aproximativ 50 % sau mai puțin⁶⁴.

- Potrivit Comisiei, **programele de dezvoltare rurală** (PDR) ale statelor membre afectate de deșertificare recunosc deșertificarea sau degradarea terenurilor ca fiind un risc. Curtea a analizat cinci programe naționale de dezvoltare rurală și două programe regionale de dezvoltare rurală⁶⁵. Dintre acestea:
 - toate programele de dezvoltare rurală includeau măsuri⁶⁶ care pot contribui la combaterea deșertificării și a degradării terenurilor, cum ar fi măsuri de

⁶¹ De exemplu: mici fermieri, fermieri ecologici, fermieri care dețin proporții mari de pășuni. A se vedea https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en.

⁶² A se vedea [Raportul special nr. 21/2017, intitulat „Înverzirea: o schemă de sprijin pentru venit mai complexă, însă ineficace deocamdată din punctul de vedere al impactului asupra mediului”](#), punctele 26-57.

⁶³ Raportul Comisiei [Green Direct Payments](#) (Plățile directe pentru înverzire), 2018, pe baza datelor din 2015.

⁶⁴ Suprafața de teren care face obiectul obligațiilor de înverzire ar putea fi chiar mai mică, deoarece, chiar dacă astfel de obligații se aplică unei singure parcele, indiferent de dimensiunea acesteia, indicatorul ia totuși în calcul suprafața întregii exploatații.

⁶⁵ Curtea a examinat programele naționale de dezvoltare rurală din toate cele cinci state membre vizitate și programele regionale de dezvoltare rurală din Andaluzia (Spania) și din Sicilia (Italia).

⁶⁶ Aceste măsuri erau în general concepute în cadrul priorității intitulate „Refacerea, conservarea și consolidarea ecosistemelor legate de agricultură și silvicultură” din programele de dezvoltare rurală.

agromediu și climă, ajutoare pentru zonele care se confruntă cu constrângeri naturale, măsuri în domeniul forestier sau investiții în irigare;

- un singur program de dezvoltare rurală includea un pachet specific de combatere a deșertificării, dar acesta nu era bine conceput (a se vedea **caseta 3**).

Caseta 3 – Exemplu de măsură ineficace pentru combaterea deșertificării

Programul de dezvoltare rurală al României pentru perioada 2014-2020 conține un pachet de măsuri de agromediu care vizează în special problemele legate de deșertificare în România. Pachetul este accesibil fermierilor din zonele selectate care prezintă un risc ridicat de deșertificare. Valoarea ajutorului este de 125 de euro per hectar. Pentru a-l primi, fermierii trebuie să se angajeze să planteze culturi rezistente la secetă, să practice rotația culturilor și să reducă lucrările de arat la minimum. Sunt eligibili numai fermierii cu mai puțin de 10 hectare de teren arabil.

Pachetul conține o serie de elemente care ar putea fi benefice pentru terenuri. Acesta nu a fost însă bine conceput. Valoarea ajutorului disponibil nu constituie o justificare financiară suficientă pentru ca fermierii care dețin mai puțin de 10 hectare să se conformeze cerințelor exigente ale măsurii. În consecință, niciun beneficiar eligibil nu a aplicat pentru pachetul privind deșertificarea și nicio plată nu a fost efectuată.

47. Protecția solului este un element al propunerii Comisiei privind viitoarea PAC⁶⁷, care include diferite standarde legate de protecția solului și de calitatea acestuia. Propunerea stabilește, de asemenea, posibili indicatori de rezultat⁶⁸ și indicatori de impact pentru protecția solului, pentru informațiile raportate de statele membre. Aceste elemente propuse în cadrul noii PAC au potențialul de a oferi fermierilor stimulente îmbunătățite pentru a îngriji în mod adecvat solurile în UE. Propunerile în cauză se află încă în curs de examinare.

⁶⁷ COM(2018) 392 final din 1 iunie 2018: [Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune.](#)

⁶⁸ Printre indicatorii de rezultat propuși se numără: stocarea carbonului în sol și în biomasă (R14), îmbunătățirea solurilor (R18) și gestionarea sustenabilă a nutrienților (R21).

Prin urmare, este prea devreme pentru a se evalua modul în care dispozițiile propuse ar putea funcționa în practică.

48. Strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice din 2013 recunoaște importanța combaterii deșertificării ca fiind una dintre acțiunile de adaptare la schimbările climatice care trebuie sprijinite. Statele membre sunt încurajate să își dezvolte propriile strategii naționale. Consultând documentația disponibilă la Comisie, Curtea a constatat că dintre cele 13 state membre care s-au declarat a fi afectate de deșertificare (a se vedea **caseta 2**), în noiembrie 2018:

- opt state, inclusiv cele cinci state membre vizitate, incluseră acțiuni specifice de combatere a deșertificării în strategiile lor de adaptare la schimbările climatice⁶⁹;
- două state, Ungaria și Slovenia, nu menționaseră deșertificarea în strategiile lor de adaptare;
- trei state, Bulgaria, Croația și Letonia, nu adoptaseră încă strategii de adaptare la schimbările climatice.

49. Statele membre pun în aplicare aceste strategii. În prezent, Comisia nu dispune de informații cuprinzătoare la nivelul UE cu privire la rezultatele punerii lor în aplicare. În 2016, Comisia a lansat o evaluare a strategiei de adaptare a UE pentru a examina punerea sa în aplicare și performanța acesteia. Se estimează că evaluarea va fi finalizată până la sfârșitul anului 2018.

50. Există și alte politici și programe de cheltuieli ale UE care sunt relevante pentru combaterea deșertificării, însă impactul acestora nu a fost documentat (după cum se explică în continuare).

51. Fonduri regionale: FEDR și Fondul de coeziune pot finanța investiții în infrastructură pentru adaptarea la schimbările climatice. Investițiile în baraje și în sisteme de irigare sunt

⁶⁹ Unele state membre incluseră deșertificarea în strategia lor privind schimbările climatice făcând trimitere la programele lor naționale de acțiune.

cele mai relevante pentru combaterea deșertificării și a degradării solului. Impacturile pe care acestea le au asupra terenurilor sunt mixte (a se vedea **punctele 62-63**). Potrivit AEM, proiectele FEDR „pot avea o gamă largă de impacturi asupra terenurilor; unele investiții, cum ar fi cele pentru transportul rutier, pot accentua tendințele de extindere urbană și de ocupare a terenului”⁷⁰. Fondul de solidaritate al UE a fost și el utilizat în scopul reabilitării terenurilor după urgențe care cresc riscul de deșertificare, precum seceta și incendiile forestiere.

52. Cercetare finanțată de UE: în cadrul programelor-cadru de cercetare ale UE au fost finanțate o serie de proiecte de cercetare care au legătură în mod direct sau indirect cu deșertificarea⁷¹. Acestea s-au axat în principal pe înțelegerea fenomenului de deșertificare, pe elaborarea de indicatori pentru monitorizarea deșertificării sau pe sprijinirea unor acțiuni coordonate pentru creșterea gradului de conștientizare. Cu toate acestea, nici statele membre, nici Comisia nu au valorificat în mod eficace rezultatele cercetărilor pentru a evalua amploarea deșertificării, pentru a crea un sistem de monitorizare eficace sau pentru a dezvolta vreo strategie în acest domeniu.

53. Apă: Directiva-cadru privind apa consideră deficitul de apă ca fiind un aspect al gestionării integrate a apei și are ca obiectiv general obținerea unei stări ecologice bune pentru apele Europei până în 2015. În mai 2018, Comisia a propus un proiect de regulament privind reutilizarea apei, care se concentrează pe reutilizarea apelor reziduale tratate pentru irigarea agricolă. Asigurarea disponibilității unei cantități suficiente de apă de bună calitate reprezintă o provocare majoră în combaterea deșertificării.

54. Silvicultură: Strategia UE pentru păduri din 2013 nu este obligatorie din punct de vedere juridic. Toate cele cinci state membre vizitate dispuneau de legislație națională în domeniul forestier. Programele forestiere naționale și practicile forestiere durabile la nivel național au efecte pozitive asupra solului. În cadrul politicii de dezvoltare rurală, UE sprijină anumite

⁷⁰ A se vedea Raportul AEM nr. 8/2016, intitulat „[Impacturile directe și indirecte ale politicilor UE asupra terenurilor](#)”.

⁷¹ De exemplu, proiectele LEDDRA, PRACTICE, RECARE, BIODESERT.

acțiuni în domeniul forestier care pot avea de asemenea un impact pozitiv asupra deșertificării.

55. Diverse servicii ale Comisiei (a se vedea **punctul 24**) interacționează în mod *ad hoc* cu privire la chestiuni legate de deșertificare. În 2015, Comisia a înființat un grup de experți pentru protecția solului, „cu scopul de a reflecta, împreună cu statele membre, la modul în care ar putea fi tratate problemele legate de calitatea solului utilizând o abordare specifică și proporțională, bazată pe riscuri, într-un cadru juridic obligatoriu”⁷².

56. În consecință, la nivelul UE și la nivel național există o serie de strategii, de planuri de acțiune și de programe de cheltuieli care sunt relevante pentru combaterea deșertificării, dar nu se axează pe aceasta.

Proiectele privind deșertificarea finanțate de UE pot avea un impact pozitiv, dar nu există informații relevante cu privire la performanță în ceea ce privește deșertificarea

57. Curtea a evaluat dacă proiectele privind combaterea deșertificării în UE au avut un impact pozitiv. Pentru ca astfel de proiecte să aibă un impact pozitiv asupra combaterii acestui fenomen, ele trebuie să răspundă unor nevoi relevante în domeniu și să fie durabile din punct de vedere al mediului și din punct de vedere financiar. Informațiile în materie de performanță privind eficacitatea și eficiența cheltuielilor sunt utile pentru evaluarea rezultatelor obținute cu fondurile din bugetul UE.

58. Studiile au arătat că refacerea terenurilor degradate este, în general, mai costisitoare decât prevenirea deșertificării și a degradării solului⁷³. Proiectele relevante pentru combaterea deșertificării ar trebui, de asemenea, să fie finalizate în timp util, având în

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

⁷³ Nkonya, E., Mirzabaev, A., și von Braun, J., „Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview”, în *Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development*, 2016, p. 24-26; Platforma Interguvernamentală Științifico-Politică privind Biodiversitatea și Serviciile Ecosistemice, *Thematic assessment of land degradation and restoration*, martie 2018.

vedere că acțiunile întârziate ar putea fi mai costisitoare sau incapabile să prevină consecințe negative ireversibile asupra terenurilor.

59. Nu sunt disponibile, la nivel regional, național sau la nivelul UE, date cuprinzătoare cu privire la cheltuielile planificate sau efective pentru proiecte relevante în ceea ce privește deșertificarea. Nu există date referitoare la numărul de astfel de proiecte existente în UE. Curtea a selectat un eșantion ilustrativ de 25 de proiecte (a se vedea **punctul 26**) din listele care i-au fost transmise de cele cinci state membre vizitate, proiecte care au fost identificate de aceste state ca fiind relevante pentru combaterea deșertificării⁷⁴.

Proiectele UE pot avea un impact pozitiv asupra combaterii deșertificării

60. În cadrul eșantionului său, Curtea a identificat două proiecte de mare succes pe care le-a considerat a fi exemple de bune practici. Aceste proiecte permiseseră unui sol anterior neproductiv să fie îmbogățit și protejat împotriva degradării. Contribuind la combaterea deșertificării, la reducerea eroziunii și la îmbunătățirea stării terenului, aceste proiecte au fost totodată profitabile pentru beneficiari din punct de vedere economic sau au favorizat biodiversitatea (a se vedea **caseta 4**).

⁷⁴ Statele membre vizitate au considerat dificilă sarcina de a elabora o listă a proiectelor legate de deșertificare pentru auditul Curții, întrucât nu exista o politică specifică în cadrul căreia acestea să poată fi reunite. În general, proiectele nu au fost identificate ca fiind legate de deșertificare, ci ca abordând-o mai degrabă în mod indirect.

Caseta 4 – Bune practici – proiecte relevante pentru combaterea deșertificării

Un proiect cofinanțat din FEDR în Sicilia, Italia, urmărea combaterea deșertificării prin stabilizarea versanților, prin îmbogățirea solului și prin asigurarea unui drenaj mai bun. Acesta a contribuit, de asemenea, la creșterea unei vegetații adaptate la condițiile climatice locale. Proiectul a contribuit la atenuarea eroziunii de suprafață, la creșterea biodiversității și la îmbunătățirea stării terenurilor.

Îmbunătățirea stării solului în Italia (Sicilia)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Un proiect cofinanțat din FEADR în Portugalia a permis obținerea de avantaje economice dintr-un sol care era anterior neproductiv. O pădure de pin a fost plantată într-o zonă cu sol nisipos. Solul a fost îmbogățit cu materie organică și s-au utilizat metode de irigare și de control al vegetației care nu presupuneau arat. Proiectul a îmbunătățit productivitatea terenului, protejând în același timp solul de eroziunea eoliană.

Împădurire în Portugalia



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Există însă preocupări cu privire la durabilitatea proiectelor pe termen lung

61. Investiția în sisteme de irigare a fost cel mai frecvent tip de proiect în eșantionul Curții (10 din 25, dintre care 9 au fost cofinanțate din FEADR). Studiile arată că astfel de proiecte pot avea impacturi mixte asupra deșertificării și asupra degradării terenurilor⁷⁵.

62. Pe de o parte, irigarea poate crește profitabilitatea terenului: poate crește randamentele culturilor, în special pe termen scurt, poate disponibiliza o suprafață mai mare de teren pentru agricultură și poate, de asemenea, să sporească rezistența la secetă. Curtea a observat toate aceste efecte pozitive în proiectele din eșantionul examinat.

63. Pe de altă parte, irigarea poate determina probleme de durabilitate: epuizarea resurselor de apă, contaminarea apelor subterane, creșterea eroziunii solului sau riscul de salinizare⁷⁶ și fertilitatea redusă a solului. Pentru a soluționa aceste probleme, Regulamentul privind FEADR prevede că, pentru a fi cofinanțate, proiectele în materie de irigare trebuie să îndeplinească condiții specifice privind durabilitatea mediului⁷⁷. În **caseta 5** sunt descrise problemele de durabilitate pe termen lung identificate de Curte pentru două proiecte de irigare vizitate.

Caseta 5 – Preocupări legate de durabilitatea proiectelor de irigare în materie de combatere a deșertificării

În **Sicilia, Italia**, Curtea a vizitat un proiect de irigare cofinanțat din FEADR în perioada de programare 2007-2013. Acest proiect nu utiliza un sistem de contorizare a consumului de apă. Apa era facturată

⁷⁵ Podimata, M. V. și Yannopoulos, P. C., „Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems”, în *Agriculture and Agricultural Science Procedia* 4, 2015, p. 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”, în *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, p. 29-38.

⁷⁶ AEM estimează că 25 % din terenurile agricole irigate din regiunea mediteraneeană sunt afectate de salinizare ([Raportul din 2015 privind starea mediului](#)).

⁷⁷ A se vedea articolul 46 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1305/2013](#). De exemplu, analiza de mediu trebuie să arate că investiția nu va avea niciun impact negativ asupra mediului.

în funcție de numărul de hectare irigate, nu în funcție de consumul real. Această practică nu încurajează utilizarea eficientă a resurselor de apă. Problema a fost remediată în perioada de programare actuală (2014-2020), când este impusă implementarea unor sisteme de contorizare a consumului de apă pentru toate investițiile noi în domeniul irigațiilor.

În **Portugalia**, un proiect de irigare finanțat din FEADR în perioada de programare 2014-2020 acoperea o suprafață care era în cea mai mare parte cultivată cu orez – o cultură care necesită cantități foarte mari de apă. Având în vedere nivelul de salinitate a solului local, autoritățile competente au considerat că singura cultură potrivită era cea de orez. Proiectul era însă implementat într-o zonă în care resursele de apă erau limitate. Nu exista nicio garanție că infrastructura de irigare va furniza suficientă apă pentru a susține în mod durabil producția de orez. Autoritățile nu au efectuat o analiză cost-beneficiu cu privire la opțiuni alternative, cum ar fi desalinizarea sau utilizarea unui sistem de irigare existent, aflat la o distanță mai mare.

64. Proiectele din domeniul forestier (toate cofinanțate din FEADR în eșantionul nostru) au un impact pozitiv asupra prevenirii deșertificării și a degradării terenurilor: suprafețele împădurite protejează solul împotriva eroziunii, iar capacitatea de absorbție a carbonului crește. Refacerea peisajului forestier poate conserva biodiversitatea și poate reduce degradarea terenurilor. Inițiativele în domeniul agrosilviculturii pot contribui, de asemenea, la combaterea degradării terenurilor prin eforturi comunitare în zone mai marginale⁷⁸. Curtea a considerat unul dintre cele patru proiecte din domeniul forestier incluse în eșantionul Curții ca fiind un exemplu de bune practici (a se vedea **caseta 4**). Proiectele din domeniul forestier au însă mai puțin succes dacă acoperirea cu vegetație este mai puțin adaptată la condițiile climatice locale (a se vedea **caseta 6**).

⁷⁸ IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, 2018, sesiune de aprobare, tabelul 5.2, p. 5-64 și p. 5-68.

Caseta 6 – Preocupări legate de durabilitatea unui proiect din domeniul forestier în materie de combatere a deșertificării

În cazul unui proiect de împădurire cofinanțat din FEADR în Cipru, Curtea a constatat că aproximativ 20 % din arborii care fuseseră plantați nu supraviețuiseră timp de cel puțin cinci ani după încheierea proiectului, deoarece unele specii nu erau bine adaptate la condițiile climatice.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

O utilizare și o sferă limitate ale analizei cost-beneficiu

65. Analizele cost-beneficiu și evaluările durabilității mediului sunt esențiale pentru proiectele legate de deșertificare. Cea mai frecventă sursă de cofinanțare UE în eșantionul Curții a fost FEADR (17 din 25 de proiecte). Regulamentul privind FEADR nu impune efectuarea unei analize cost-beneficiu. Unele state membre au transformat-o în cerință obligatorie pentru anumite proiecte de irigare, inclusiv Cipru și România. Pentru șase dintre cele nouă proiecte de irigare finanțate din FEADR incluse în eșantionul Curții, a fost efectuată o analiză cost-beneficiu. În aceste cazuri, analiza urmărea să demonstreze că proiectul avea avantaje financiare în comparație cu un scenariu de inacțiune. Cu toate acestea, ea nu lua în considerare costul măsurilor de corectare a impactului potențial negativ asupra mediului (deși erau necesare diferite autorizații de la autoritățile de mediu) ca parte a costurilor de investiție ale proiectului.

Performanța proiectelor în ceea ce privește combaterea deșertificării și a degradării terenurilor nu a fost evaluată de autoritățile statelor membre

66. Statele membre nu sunt obligate să colecteze date cu privire la impactul proiectelor UE asupra deșertificării și a degradării terenurilor sau să evalueze acest impact⁷⁹. Niciuna dintre autoritățile statelor membre vizitate de Curte nu evaluase gradul de eficacitate a acestor proiecte în combaterea deșertificării.

Comisia nu a evaluat progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea angajamentului de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030

67. Curtea a examinat dacă angajamentul UE de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030 este susceptibil de a fi respectat. Pentru a atinge acest obiectiv la nivelul UE, trebuie să existe: o evaluare periodică a degradării terenurilor; cooperare și coordonare dincolo de frontierele naționale și punerea în aplicare a acțiunilor relevante; și orientări relevante adresate statelor membre cu privire la măsurile necesare pentru atingerea obiectivului privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor. Aceste orientări ar trebui să privească, printre altele, diseminarea de bune practici și tehnici pentru evaluarea impactului produs asupra terenurilor de investițiile în materie de irigare și pentru evaluarea declinului biodiversității.

68. UE și statele membre și-au asumat angajamentul Organizației Națiunilor Unite de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030 (a se vedea **punctele 13 și 14**). DG ESTAT publică anual un raport privind progresele înregistrate în direcția ODD în contextul UE, inclusiv indicatori care acoperă două aspecte privind degradarea terenurilor: acoperirea artificială și eroziunea solului cauzată de apă (a se vedea **punctul 40** și **tabelul 2**). DG ESTAT – în numele Comisiei – analizează doar evoluția

⁷⁹ Cadrele de evaluare existente, în special pentru FEADR, nu dispun de indicatori de monitorizare specifici cu privire la deșertificare sau la degradarea terenurilor, deși există indicatori de context legați, într-o anumită măsură, de degradarea terenurilor: acoperirea terenurilor, materia organică din solul de pe terenurile arabile și eroziunea solului cauzată de apă.

acestor indicatori și nu poate formula o concluzie cu privire la statutul de neutralitate din punctul de vedere al degradării terenurilor în UE⁸⁰.

69. Degradarea terenurilor are un impact transfrontalier: solul nu este static, iar factorii care determină degradarea acestuia sunt adesea mondiali. Degradarea terenurilor este frecvent considerată un fenomen local, dar particulele de sol sunt mobile. Studiile arată că procesele de eroziune prin acțiunea apei și a vântului, furtunile de praf⁸¹ sau activitățile umane, cum ar fi poluarea cu pesticide, sunt relevante din punctul de vedere al impactului transfrontalier al degradării solului și au consecințe economice, sociale și de mediu⁸², cum ar fi schimbările climatice, problemele de sănătate și penuria alimentară. În pofida caracterului transfrontalier al problemei, statele membre și Comisia nu coordonează eforturile de atingere a obiectivului UE privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor.

70. Comisia nu a evaluat progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea angajamentului de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030. Acest lucru este confirmat de studii precum cel realizat în numele Agenției Germane de Mediu, care arată că „discuția cu privire la punerea în aplicare a ODD în general și a neutralității din punctul de vedere al degradării terenurilor în special se află încă într-o fază incipientă” și că, „deși UE a fost un actor important în procesul de elaborare a ODD, punerea acestora în aplicare în UE a fost lentă”⁸³. Încă nu există

⁸⁰ În [raportul său din 2018 privind progresele înregistrate în direcția ODD în contextul UE](#), DG ESTAT confirmă că analiza sa pentru obiectivul 15.3 „se concentrează doar pe două aspecte: acoperirea artificială a terenurilor și eroziunea solului. Deoarece alte procese de degradare a solului, cum ar fi contaminarea, declinul biodiversității solului, eroziunea eoliană, reducerea materiei organice, tasarea, salinizarea și deșertificarea, nu sunt acoperite de setul de indicatori, rezultatele analizei sunt limitate”.

⁸¹ De exemplu, în 2016, guvernul cipriot a emis 21 de anunțuri referitoare la furtuni de praf.

⁸² A se vedea, de exemplu, Hagemann, N., SOILS4EU, *Transboundary effects of soil degradation in the EU*, Helmholtz Centre for Environmental Research, 2018, și http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

⁸³ Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., *Implementing SDG target 15.3 on „Land Degradation Neutrality” – Development of an indicator based on land use*

o viziune clară, comună la nivelul UE, cu privire la modul în care se va atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

71. UNCCD a instituit un program voluntar pentru a sprijini țările în eforturile lor de îndeplinire a angajamentelor privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor, de exemplu pentru definirea, la nivel național, a valorilor de referință, a Țintelor sau a măsurilor aferente. În noiembrie 2018, 119 țări participau la acest program. Italia este singurul stat membru al UE care participă. Comisia nu oferă orientări statelor membre cu privire la aspectele practice referitoare la atingerea obiectivului privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

72. Deșertificarea este o formă de degradare a terenurilor în zonele uscate. Aceasta reprezintă o amenințare din ce în ce mai mare în UE, cu efecte semnificative asupra terenurilor. Scenariile privind schimbările climatice viitoare arată o creștere a vulnerabilității la deșertificare în UE în decursul acestui secol, cu o creștere a temperaturii și a perioadelor de secetă și cu mai puține precipitații în părțile sudice ale Europei. Efectele ei vor fi deosebit de acute în sudul Portugaliei, într-o mare parte a Spaniei, în sudul Italiei, în sud-estul Greciei, în Cipru și în zonele de coastă din Bulgaria și din România (a se vedea **punctele 1-24**).

73. Curtea a constatat că riscul de deșertificare în UE nu era combătut în mod eficient și eficace. Deși deșertificarea și degradarea terenurilor sunt amenințări actuale și în creștere în UE, Comisia nu are o imagine clară cu privire la aceste provocări, iar măsurile luate pentru combaterea deșertificării sunt lipsite de coerență.

74. Curtea a constatat că nu există nicio metodologie convenită pentru evaluarea deșertificării și a degradării terenurilor în UE. Deși Comisia și statele membre colectează date cu privire la diverși factori care au un impact asupra deșertificării și asupra degradării

terenurilor, Comisia nu le analizează în vederea elaborării unei evaluări concludente privind deșertificarea și degradarea terenurilor în UE (a se vedea **punctele 28-40**).

Recomandarea 1 – Înțelegerea fenomenelor de degradare a terenurilor și de deșertificare în UE

Comisia, în cooperare cu statele membre, ar trebui:

- (a) să stabilească o metodologie și indicatori relevanți – plecând de la cei trei indicatori prevăzuți de UNCCD – pentru a evalua amploarea deșertificării și a degradării solului în UE;

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

- (b) pe baza unei metodologii convenite, să compileze și să analizeze datele relevante referitoare la deșertificare și la degradarea terenurilor, multe dintre acestea fiind deja colectate, și să le prezinte periodic, într-un mod clar și simplu, accesibil pentru public, de preferință sub forma unor hărți interactive destinate utilizării în UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2021.

75. Acțiunile UE de combatere a deșertificării sunt lipsite de coerență. UE nu dispune de legislație în vigoare care să abordeze în mod specific fenomenul de deșertificare. În timp ce alte resurse de mediu vitale, cum ar fi aerul sau apa, sunt reglementate în diferite directive și regulamente ale UE, nu există legislație UE integrată similară cu privire la sol.

76. La nivelul UE, nu există nicio strategie privind combaterea deșertificării și a degradării terenurilor. Există, în schimb, o serie de strategii, de planuri de acțiune și de programe de cheltuieli la nivelul UE, cum ar fi politica agricolă comună sau strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice, care sunt relevante pentru combaterea deșertificării, dar nu se axează pe aceasta. Combaterea deșertificării și a degradării solului nu este bine coordonată în practică (a se vedea **punctele 41-56**).

Recomandarea 2 – Evaluarea necesității de a consolida cadrul juridic al UE în ceea ce privește solul

Comisia ar trebui să evalueze caracterul adecvat al cadrului juridic actual pentru utilizarea durabilă a solului în întreaga UE, inclusiv combaterea deșertificării și a degradării solului.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 30 iunie 2021.

77. Curtea a constatat că proiectele UE pot avea un impact pozitiv asupra deșertificării. Proiectele legate de deșertificare sunt repartizate între diferite domenii de politică ale UE – în principal dezvoltarea rurală, dar și protecția mediului și combaterea schimbărilor climatice, cercetarea sau politica regională. Există însă unele preocupări cu privire la durabilitatea proiectelor pe termen lung. Statele membre au utilizat într-o măsură limitată analizele cost-beneficiu și nu au evaluat impactul proiectelor legate de deșertificare finanțate de UE, deoarece deșertificarea nu era principalul obiectiv al acestora (a se vedea **punctele 57-66**).

78. Comisia nu a evaluat progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea angajamentului de a încerca să atingă obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030. Nu s-a efectuat nicio evaluare a degradării terenurilor la nivelul UE. Comisia nu a furnizat statelor membre orientări practice cu privire la modul în care poate fi atins obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor. Încă nu există o viziune clară, comună la nivelul UE, cu privire la modul în care se va atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030 (a se vedea **punctele 67-71**).

Recomandarea 3 – Atingerea obiectivului privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor în UE până în 2030

Comisia ar trebui:

(a) să detalieze mai mult modul în care angajamentul asumat de UE de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor va fi îndeplinit până în 2030 și să prezinte rapoarte periodice cu privire la progresele înregistrate în acest sens;

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

(b) să furnizeze statelor membre orientări cu privire la aspectele practice legate de conservarea solului și de atingerea obiectivului privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor în UE, orientări care să includă diseminarea de bune practici;

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2020.

(c) să furnizeze statelor membre, la solicitarea acestora, asistență tehnică în vederea elaborării unor planuri de acțiune naționale pentru a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030, inclusiv prin identificarea unor măsuri specifice, a unor obiective de etapă clare și a unui plan de raportare intermediară la nivelul statelor membre.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 31 decembrie 2022.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Nikolaos A. Milionis, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 14 noiembrie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

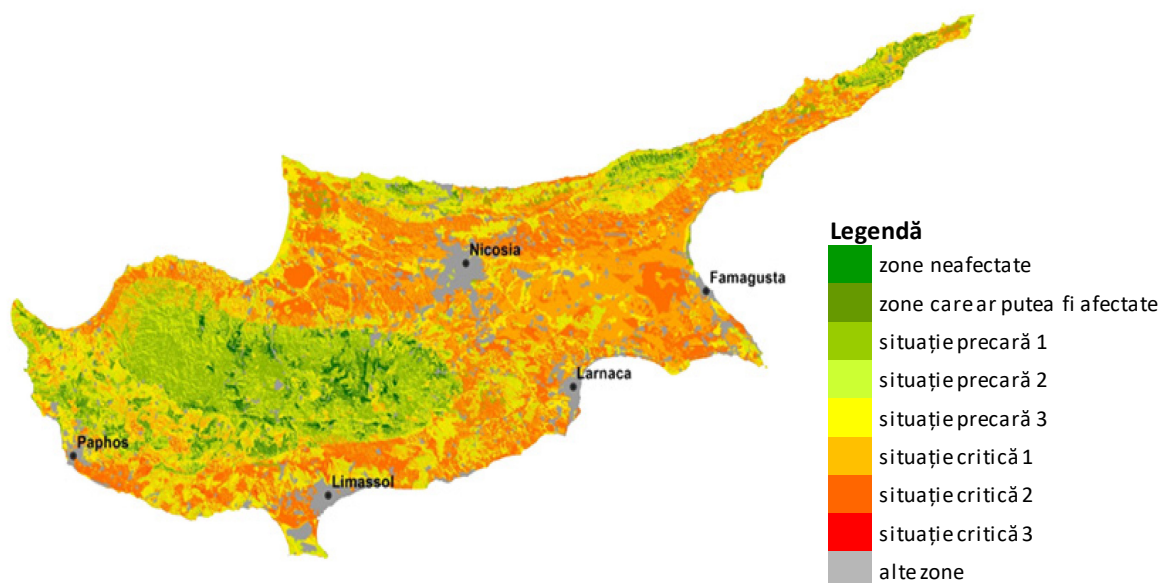
Președinte

ANEXA I**Cartografierea zonelor cu risc de deșertificare în statele membre selectate**

Statele membre vizitate de Curte au elaborat hărți care ilustrează riscul de deșertificare. Hărțile respective nu au fost însă actualizate periodic și nu pot fi comparate între ele, întrucât utilizează indicatori diferiți și coduri de culoare diferite. În consecință, ele nu pot oferi o imagine cuprinzătoare asupra deșertificării la nivelul UE.

Cipru

Sensibilitatea la deșertificare în Cipru a fost evaluată pe baza definiției date zonelor sensibile din punct de vedere ecologic în cadrul proiectului MEDALUS⁸⁴. Această evaluare a concluzionat că scăderea preconizată a precipitațiilor și creșterea preconizată a temperaturii aerului, însoțite de o creștere a indicelui de ariditate, vor duce la o creștere a vulnerabilității la deșertificare pe întreaga insulă a Ciprului.

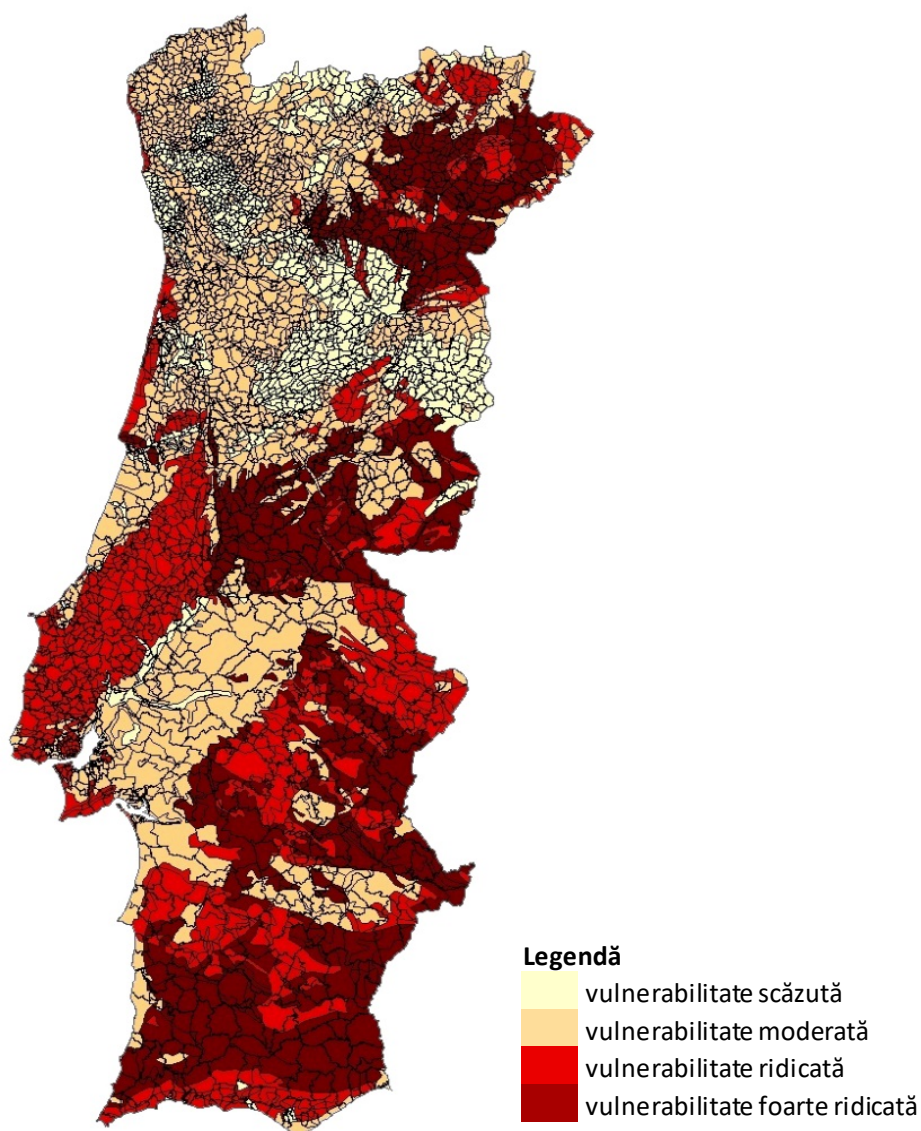


Sursa: Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Rurale și Mediului, *Climate Change Risk Assessment, Land Desertification*, 2016, p. 24.

⁸⁴ Modelul MEDALUS (*Mediterranean Desertification and Land Use*) a fost testat pe larg în țările din bazinul mediteraneeen și este utilizat pe scară largă ca un instrument pentru detectarea zonelor celor mai amenințate de degradarea terenurilor.

Portugalia

Peste 5,5 milioane de hectare din partea continentală a Portugaliei (peste 50 % din suprafața totală a Portugaliei continentale) sunt expuse riscului de deșertificare⁸⁵. Harta vulnerabilității la deșertificare realizată în cadrul programului național de acțiune al Portugaliei din 2014 confirmă faptul că această țară este în mare măsură afectată de deșertificare, cu peste 30 % din teritoriul său având o vulnerabilitate „foarte ridicată” sau „ridică” la deșertificare.

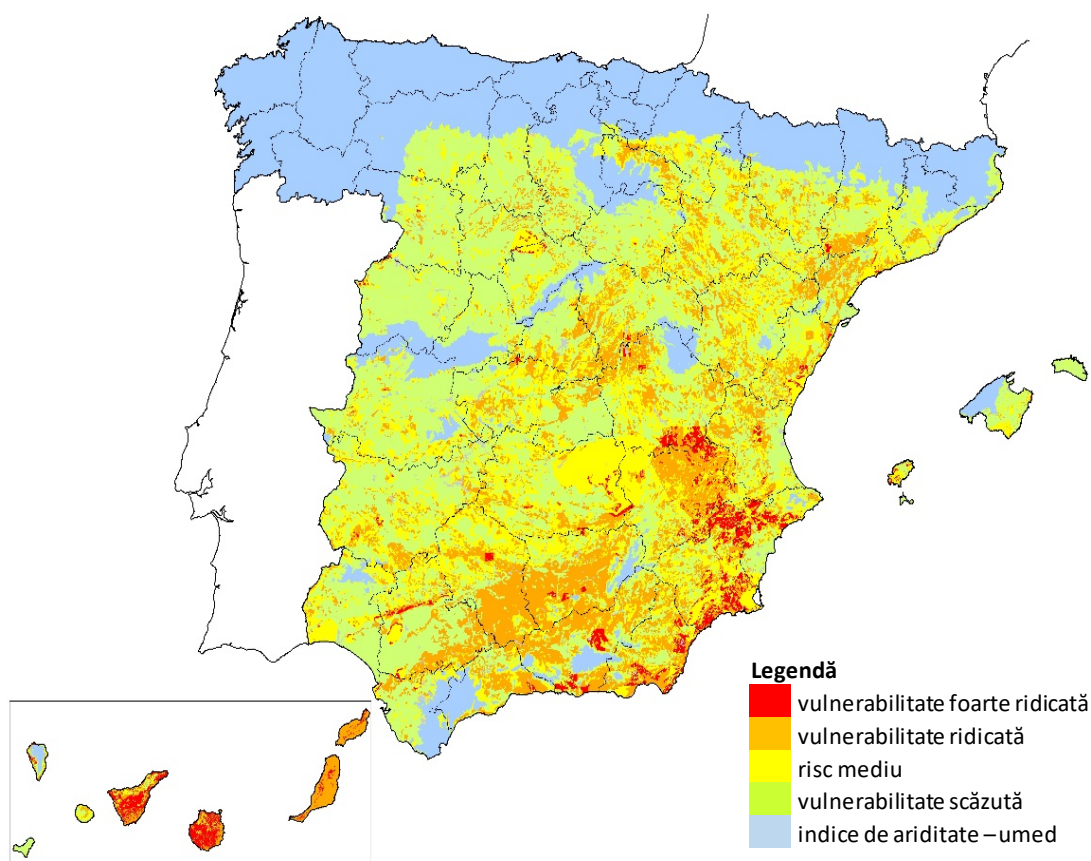


Sursa: Institutul de Dezvoltare Rurală și de Hidraulică, Stația Agronomică Națională, proiectul DISMED, 2003, Lúcio do Rosário, *Desertification Indicators for the Continental Portugal*, 2004; și Direcția Generală a Teritoriului, Harta administrativă oficială a Portugaliei, 2016.

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

Spania

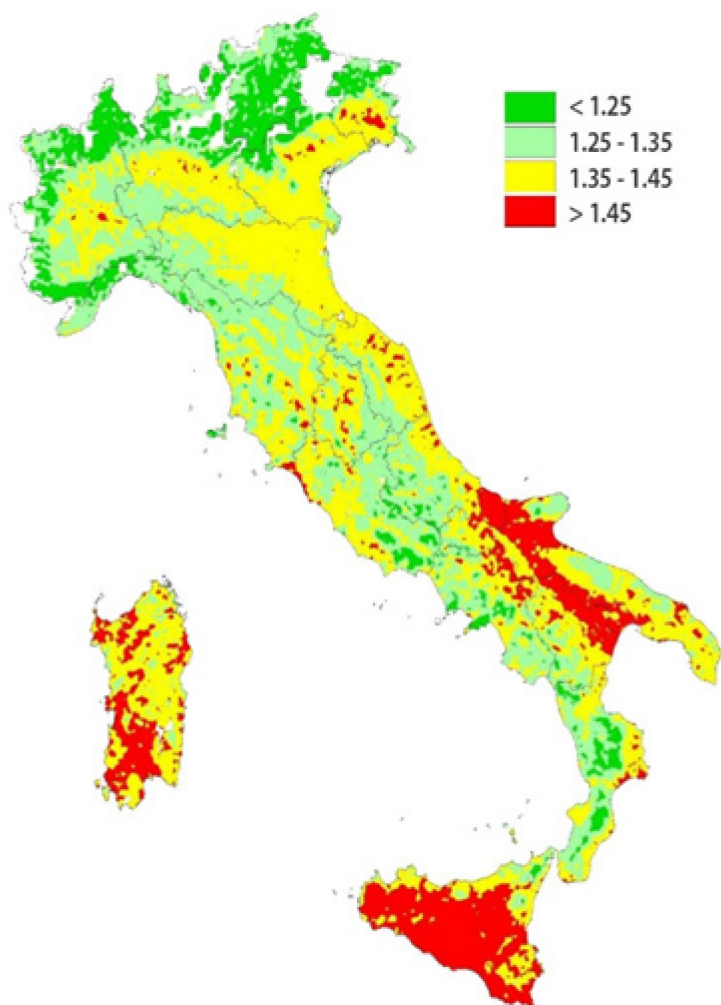
În conformitate cu Programul național de acțiune al Spaniei pentru UNCCD din 2008, aproximativ 74 % din teritoriul Spaniei este expus riscului de deșertificare, 18 % fiind zone cu risc „ridicat” sau „foarte ridicat”, iar 19 % zone cu risc „mediu”. Situația este deosebit de îngrijorătoare în Regiunea Murcia, Comunitatea Valenciană și Insulele Canare, unde riscul de deșertificare este fie „ridicat”, fie „foarte ridicat” pentru mai mult de 90 % din teritoriu.



Sursa: Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației, Programul național de acțiune pentru combaterea deșertificării, 2008, p. 137.

Italia

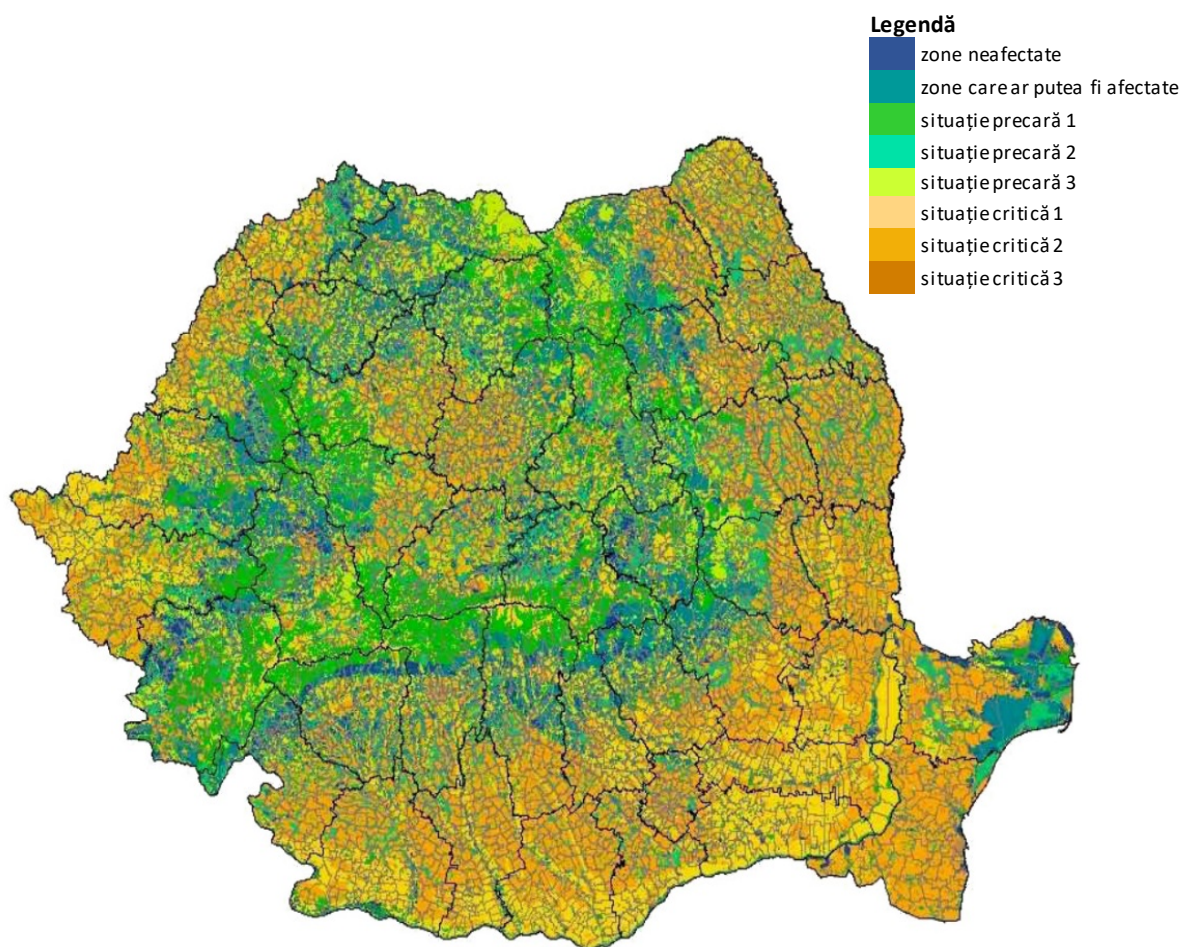
Sensibilitatea la deșertificare în Italia a fost evaluată pe baza definiției date zonelor sensibile din punct de vedere ecologic în cadrul proiectului MEDALUS. Această evaluare a concluzionat în 2008 că 10 % din teritoriul Italiei prezenta un grad ridicat de sensibilitate la deșertificare, iar 49 % prezenta un grad mediu de sensibilitate. În special, 70 % din suprafața Siciliei are un grad mediu sau ridicat de vulnerabilitate a mediului. Dar și alte zone, în special în sud-estul Italiei și în Sardinia, sunt afectate în mod semnificativ.



Sursa: Perini, L. et al., *Desertification in Italy*, 2008, pe baza datelor din anul 2000.

România

În cea de a șasea comunicare națională privind schimbările climatice și primul raport bienal (decembrie 2013), autoritățile române au estimat că suprafața expusă la deșertificare, caracterizată de o climă aridă, semiaridă sau uscat-subumedă, era de aproximativ 30 % din suprafața totală a României, situându-se în cea mai mare parte în Dobrogea, în Moldova, în partea de sud a Câmpiei Române și în Câmpia de Vest.



Sursa: Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Pedologie, Agrochimie și Protecția Mediului, Programul Sectorial al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, 2007.

ANEXA II**Date suplimentare privind deșertificarea monitorizate de Comisie**

- Eroziunea solului: Raportul din 2012 privind punerea în aplicare a Strategiei tematice pentru protecția solului⁸⁶ estimează că 22 % din suprafața terestră a Europei este afectată de eroziune. Riscul de eroziune a solului rămâne în continuare ridicat în regiunile mediteraneene. Aceste regiuni, care reprezintă 11 % din suprafața terestră totală a UE, suferă aproape 70 % din totalul pierderilor de sol cu care se confruntă UE⁸⁷. În ultimul deceniu, rata de pierdere a solului a fost redusă în Europa cu 9,5 % în medie și cu 20 % în ceea ce privește terenurile arabile⁸⁸. Datele privind eroziunea solului se bazează pe informațiile furnizate de Copernicus, de CORINE, de LUCAS și de alte surse ale UE.
- Perioadele de secetă: [Observatorul european al secetei](#) publică informații relevante cu privire la secetă, cum ar fi hărți de indicatori derivate din diferite surse de date (de exemplu, măsurători ale precipitațiilor, măsurători făcute din satelit și modelări ale conținutului de umiditate al solului). Datele arată o tendință de creștere a frecvenței și a duratei perioadelor de secetă în zonele uscate din UE în ultimele decenii.
- Monitorizarea apelor: [monitorizarea apelor de suprafață](#), realizată de JRC, arată care sunt tendințele în ceea ce privește suprafața acoperită de ape de suprafață (de exemplu, barajele noi), dar nu dezvăluie informații cu privire la cantitatea de apă disponibilă sau la nevoile de apă. Rezultatele acestei monitorizări arată că, în ultimii ani, s-a înregistrat o creștere a suprafeței acoperite de ape de suprafață în zonele uscate din UE (de exemplu, în Spania, în Cipru și în Portugalia). Începând din 2006, monitorizarea apelor subterane a devenit, de asemenea, obligatorie în UE.
- Incendiile forestiere: incendiile forestiere sunt monitorizate prin intermediul [Sistemului european de informare privind incendiile forestiere](#), care acoperă 40 de țări din Europa, Africa de Nord și Orientul Mijlociu. Deși nu există o corelație clară între deșertificare și incendii, Comisia consideră

⁸⁶ COM(2012) 46 final, 13 februarie 2012, [Implementarea Strategiei tematice pentru protecția solului și activitățile în curs](#).

⁸⁷ Prezentarea JRC (Panagos, P.) la atelierul organizat de DG AGRI: „Identificarea provocărilor legate de eroziunea solului și agricultură”, 2018.

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

că schimbările climatice au condus la creșterea intensității incendiilor forestiere și a duratei sezonului incendiilor în UE. În consecință, riscul de deșertificare a crescut.

ANEXA III**Sinteza proiectelor relevante pentru combaterea deșertificării vizitate în cursul auditului**

Tip de proiect	Sursa de cofinanțare UE	Nr. de proiecte cuprinse în eșantion	Nr. de proiecte finalizate	State membre	Evaluarea de către Curte a impactului potențial asupra combaterii deșertificării
Investiții în irigare	FEADR	9	6	Toate statele membre vizitate	Mixt
	FEDR	1	1		
Măsurii privind domeniul forestier	FEADR	4	4	Italia, Cipru, Portugalia	Pozitiv, având în vedere că acoperirea cu vegetație este adaptată la condițiile climatice
Refacerea de ziduri din piatră fără mortar sau de diguri	FEADR	3	3	Spania, Italia	Pozitiv – previne eroziunea solului
Utilizarea unor plante mai bine adaptate	LIFE/Programul LIFE pentru politici climatice	2	0	Spania, Portugalia	Proiecte nefinalizate
Cercetare privind tehnicile de combatere a deșertificării	PC7	2	1	Cipru, Portugalia	Pozitiv, având în vedere că rezultatele cercetării sunt diseminate
	FEDR	1	1	Spania	
Rotația culturilor	FEADR	1	0	Cipru	Proiectul nu este finalizat
Reabilitarea terenurilor după incendii forestiere	FSUE	1	0	Cipru	Proiectul nu este finalizat
Stabilizarea versanților, creșterea acoperirii cu vegetație și cu sol	FEDR	1	1	Italia	Pozitiv – previne deșertificarea și eroziunea solului
	Total	25	17		

**RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL
CURȚII DE CONTURI EUROPENE**

**„COMBATerea DEȘERTIFICĂRII ÎN UE: O AMENINȚARE DIN CE ÎN CE
MAI MARE, CARE NECESITĂ ACȚIUNI SUPLIMENTARE”**

SINTEZĂ

I. Deșertificarea și degradarea terenurilor reprezintă amenințări reale din ce în ce mai mari la nivel mondial și european, astfel cum s-a subliniat în Perspectiva globală asupra terenurilor a UNCCD (Convenția Organizației Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării)¹, Raportul IPBES (Platforma interguvernamentală științifico-politică privind biodiversitatea și serviciile ecosistemice) privind evaluarea degradării și refacerii solului² și în cel de al III-lea Atlas mondial al deșertificării (World Atlas of Desertification)³. Deși definiția deșertificării este consacrată în domeniul de aplicare al UNCCD, nu există încă o definiție univocă și convenită de comun acord privind degradarea terenurilor și neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor la nivel european. Acest lucru trebuie avut în vedere atunci când se face referire la conceptul neutralității din punctul de vedere al degradării terenurilor (Land Degradation Neutrality - LDN) și la acțiunile conexe de punere în aplicare.

III. Comisia recunoaște că deșertificarea și degradarea terenurilor reprezintă amenințări actuale crescânde la nivelul UE. În timp ce degradarea terenurilor afectează toate țările UE, riscul de deșertificare este în creștere, în special în Europa de Sud și în zonele limitrofe ale Mării Negre din Bulgaria și România.

O directivă de instituire a unui cadru pentru protecția solului și de modificare a Directivei 2004/35/CE a fost propusă de Comisie la 22 septembrie 2006 (COM(2006) 232 final) și a fost retrasă în 2014, nefiind întrunită o majoritate calificată în Consiliu. În consecință, nu există nicio altă legislație la nivelul UE cu o abordare cuprinzătoare în această privință.

Cu toate acestea, Comisia a lucrat la diferite niveluri în această privință (a se vedea punctul 44), iar în 2015 Comisia a instituit un grup de experți ai UE pentru punerea în aplicare a dispozițiilor privind protecția solului din cel de-al șaptelea program de acțiune al UE pentru mediu (Decizia nr. 1386/2013/UE). În plus, diversele programe de finanțare ale UE abordează și acest aspect.

IV. Comisia a colectat date pentru evaluarea deșertificării la nivelul UE în contextul elaborării propunerii sale de directivă-cadru pentru protecția solului [COM(2006) 232]. În absența unui cadru juridic specific, nu există nicio obligație legală de a se colecta în continuare informații privind deșertificarea la nivelul UE.

Cu toate acestea, politicile Comisiei sunt stabilite și sprijină acțiunile statelor membre cu privire la diverse aspecte (în special politica agricolă comună) pentru a aborda această problemă în mod individual și nu sub umbrela unei politici integrate a UE.

V. Comisia a vizat stabilirea unei strategii globale de combatere a deșertificării, ca parte a Strategiei tematice a UE și a propunerii unei directive-cadru pentru protecția solului.

În urma retragerii propunerii de directivă-cadru pentru protecția solului, Comisia a depus toate eforturile pentru a aborda această problemă în contextul cadrului juridic în vigoare, prin punerea în

¹ <https://knowledge.unccd.int/glo>

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

³ <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>

aplicare a Strategiei tematice a UE pentru protecția solului [COM(2006) 232] și integrarea protecției solului în cadrul altor politici și programe ale UE (de exemplu, politica agricolă comună, politica regională și de coeziune, strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice, directiva-cadru privind apa, programul pentru mediu și programele de acțiune și cercetare în domeniul climei).

Programele de finanțare ale UE prevăzute în următoarea perioadă de programare 2021-2027 au, în linii mari, aceleași scopuri ca cele existente și, prin urmare, vor continua să contribuie la combaterea deșertificării și a degradării terenurilor și a solului.

Diversele inițiative ale statelor membre, sprijinite prin diferite programe de finanțare ale UE, vizează cea mai bună metodă posibilă de combatere a deșertificării, în contextul cadrului juridic actual.

VI. Fondul pentru dezvoltare rurală stabilește condițiile de eligibilitate pe care trebuie să le îndeplinească proiectele și investițiile (de exemplu, irigarea, împădurirea) și acestea includ condiții care vizează asigurarea caracterului durabil al proiectelor.

VII. Comisia a propus statelor membre (în cadrul Grupului de lucru al Consiliului pentru chestiuni de mediu la nivel internațional privind deșertificarea și al Grupului de experți al UE pentru protecția solului) să faciliteze schimburile și coordonarea la nivelul UE cu privire la obiectivul de neutralitate din punctul de vedere al degradării terenurilor. Un studiu lansat de Comisie va sprijini în continuare aceste eforturi ale Comisiei.

VIII. Comisia acceptă aceste recomandări.

În ceea ce privește recomandarea privind o mai bună înțelegere a degradării terenurilor și a deșertificării la nivelul UE, acordul privind o metodologie comună va fi supus deciziei statelor membre. Colectarea și prezentarea datelor în cadrul unui instrument interactiv va face, de asemenea, obiectul alocării unor resurse adecvate către Comisie.

În ceea ce privește recomandarea de a evalua necesitatea consolidării cadrului juridic al UE, Comisia, susținută de Grupul de experți al UE pentru protecția solului, va reflecta în continuare asupra modului în care ar putea fi abordate problemele legate de calitatea solului la nivelul UE și la nivel național. Reflecția nu se va limita doar la consolidarea cadrului juridic al UE privind solul, ci și la identificarea celor mai potrivite acțiuni pentru combaterea deșertificării și a degradării terenurilor la nivelul UE.

De asemenea, Comisia acceptă recomandarea privind atingerea obiectivului de neutralitate din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

INTRODUCERE

Caseta 1 – Termeni-cheie

Pentru secetă există mai multe definiții.

3.

Prima liniuță: Cele mai recente exemple din Peninsula Iberică confirmă faptul că una dintre principalele cauze ale marilor incendii este abandonarea terenurilor și lipsa unei gestionări corespunzătoare a terenurilor. După incendii, eroziunea solului și degradarea terenurilor pot declanșa procesul de deșertificare.

Lipsa unei gestionări corespunzătoare a terenurilor și a vegetației poate, de asemenea, cauza deșertificarea atunci când, din cauza biomasei acumulate și nereglementate, aceasta arde și deschide calea către eroziune, degradarea terenurilor și deșertificare⁴. Pe de altă parte, activitățile umane, cum ar fi împădurirea și gestionarea terenurilor în mod adecvat, pot limita și chiar contracara procesul de deșertificare.

A doua liniuță: Raportul Agenției Europene de Mediu privind problemele legate de resursele de apă din sudul Europei⁵ descrie cum se cuvine cercul vicios al deșertificării: „deșertificarea poate cauza o reducere a infiltrațiilor în sol și, prin urmare, un flux de suprafață mai mare, urmată de o creștere echivalentă a deversărilor maxime de inundații. Deșertificarea generează, de asemenea, modificări în ceea ce privește acoperirea cu vegetație care, în prezent, este afectată de schimbări rapide ca urmare a defrișărilor, fie pentru furnizarea de combustibil, fie pentru obținerea unor suprafețe mai mari de teren arabil. Noua acoperire cu vegetație, atunci când există, constă fie din culturi, fie din vegetație săracă. Solul este neprotejat, iar eroziunea cauzată de un flux de suprafață tot mai mare pe teren devine și mai gravă, declanșând astfel un proces în spirală.”

4.

A doua liniuță: Reabilitarea solului se realizează adesea prin constituirea unui strat corespunzător de vegetație / de arbori (nu invers).

9. În plus, potrivit raportului Grupului interguvernamental privind schimbările climatice, se preconizează, de asemenea, că riscurile cauzate de secetă și de precipitațiile deficitare vor crește, deși cu un nivel mai mic de încredere.

21.

Prima și a doua liniuță: Unul dintre obiectivele PAC este asigurarea dezvoltării durabile a agriculturii. Unele instrumente din cadrul PAC au potențialul de a aborda (inversa ori preveni) posibilul impact negativ al anumitor practici și metode agricole asupra stării resurselor naturale, inclusiv asupra solului. Sunt instituite măsuri obligatorii (ecocondiționalitate și ecologizare), care includ practici ce vizează prevenirea deteriorării solului și asigurarea protecției acestuia. Acestea pot fi combinate cu măsuri voluntare de dezvoltare rurală, de susținere a practicilor agricole aplicate pentru îmbunătățirea stării resurselor naturale, inclusiv a solului. Având în vedere că statele membre dispun de o largă flexibilitate în ceea ce privește alegerea măsurilor, nivelul de ambiție al acestor măsuri poate varia. Acest lucru a fost analizat în detaliu în „Inventarul și evaluarea instrumentelor de politică privind protecția solului în statele membre ale UE”⁶.

În plus, dispozițiile privind dezvoltarea rurală (în cadrul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) - parte a fondurilor structurale și de investiții ale UE) includ garanții pentru investițiile care beneficiază de sprijin (inclusiv cele privind irigațiile), care vizează evitarea posibilelor presiuni exercitate de astfel de investiții asupra resurselor naturale.

În perioada de programare 2014-2020, statele membre au alocat mai mult de 20 % din FEADR (peste 20 de miliarde EUR) acestui obiectiv tematic, care este doar unul dintre puținele obiective prin care ar putea fi abordate teme precum deșertificarea și degradarea terenurilor.

⁴ Álvarez-Martínez, J., Gómez-Villar, A., Lasanta, T., 2016. Practicarea pășunatului caprelor în vederea refacerii pășunilor invadate de arbuști și evitarea deșertificării: un studiu de caz preliminar în Munții Cantabrics din Spania. Land Degrad. Dev. 27, 3–13.

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

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

22. Deși datele exacte privind nivelul sprijinului PAC utilizat pentru combaterea deșertificării nu sunt disponibile, structura politicii oferă un anumit indicator în acest sens. Acest lucru se realizează prin corelarea plăților directe cu respectarea bunelor condiții agricole și de mediu (GAEC), inclusiv cerințele de protecție a solului, precum și printr-o alocare semnificativă de către statele membre a fondurilor pentru dezvoltare rurală la prioritatea 4, care vizează gestionarea apelor, a solului și a biodiversității (o cotă de 44 % din valoarea fondurilor este alocată acestei priorități în ansamblul său). Datele privind Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și Fondul de coeziune sunt raportate pentru toate riscurile în mod colectiv. Pentru a îmbunătăți informațiile colectate, Comisia a propus o defalcare mai detaliată a alocărilor pentru adaptarea la schimbările climatice pentru următorul cadru financiar multianual 2021-2027, inclusiv date privind alocările în cadrul FEDR și al Fondului de coeziune care vizează riscul de inundații și de incendii, precum și alte riscuri legate de climă (de exemplu, furtuni și secetă).

DOMENIUL DE APLICARE ȘI ABORDAREA AUDITULUI

27. La nivelul UE, în perioada 2000-2012 suprafața medie a terenurilor destinate dezvoltării a fost estimată la 926 km² pe an, depășind obiectivul „net land take” (procent zero de ocupare a terenurilor) prevăzut în Foaia de parcurs privind eficiența utilizării resurselor și în cel de-al șaptelea Program de acțiune pentru mediu (PAM) (sursa: Raportul privind indicatorii de mediu al Agenției Europene de Mediu, 2017).

OBSERVAȚII

28. Comisia a colectat date pentru evaluarea deșertificării la nivelul UE în contextul pregătirii propunerii sale de directivă-cadru pentru protecția solului (COM(2006) 232).

În acest context, se poate considera că datele disponibile privind deșertificarea și degradarea terenurilor au fost deja utilizate în mod adecvat de către Comisie.

Cu toate acestea, în absența legislației UE privind solul, nu există obligația de a colecta sau de a actualiza date și de a monitoriza deșertificarea și degradarea terenurilor la nivelul UE.

32. La nivelul UE, datele LUCAS (Studiu-cadru statistic privind utilizarea și ocuparea terenurilor) furnizează informații detaliate privind utilizarea și ocuparea terenurilor, colectate pe teren la intervale de 3 ani în 270 000 de puncte din Europa, care sunt utile pentru calibrarea sau validarea imaginilor prin satelit.

În prezent, Comisia analizează datele LUCAS privind carbonul organic din sol, comparând datele LUCAS din 2015 cu seturile de date anterioare (LUCAS 2009+2012). Această analiză va furniza mai multe informații privind tendințele carbonului organic din sol, în special din terenurile arabile și pășuni.

33. Concluziile din datele furnizate de CORINE (programul de coordonare a informațiilor despre mediu) sunt coroborate de LUCAS. De asemenea, LUCAS furnizează informații importante privind schimbările în ceea ce privește ocuparea și utilizarea terenurilor la nivelul Europei, publicate la fiecare trei ani de către Direcția Generală Statistică din cadrul Comisiei Europene (DG ESTAT). Tabelul de referință de la nota de subsol 53 ([Raportul privind indicatorii de context PAC 2014-2020, actualizare 2017](#)), se referă la date din 2012; în 2015, potrivit LUCAS, terenurile agricole și suprafețele împădurite considerate împreună acoperă 88 % din suprafața terenurilor din UE⁷.

34. Unele date colectate la nivelul UE (în special referitoare la schimbările privind ocuparea terenurilor și, în special, solul) pentru alte scopuri (de exemplu, indicatori de agromediu, Raportul

⁷ Tabelul 1 în [Ocuparea terenurilor la nivelul EU](#).

UE privind starea solului, Raportul SEE privind starea mediului) sunt, de asemenea, utile pentru evaluarea gradului de deșertificare și de degradare a terenurilor, dar nu există nicio obligație legală de a se acționa în acest sens la nivelul UE.

Comisia prelucrează datele LUCAS privind solul colectate pe teren pentru a furniza indicatori de risc în materie de eroziune a solului, pierdere a carbonului organic din sol etc. Indicatorul obiectivului de dezvoltare durabilă al UE stabilit include în prezent un indicator privind eroziunea estimată a solului cauzată de apă; alți indicatori privind solul vor fi incluși în vedere în contextul revizuirilor anuale ale setului de către Comisie.

Cu referire la anexa II, respectarea mediului reprezintă o parte intrinsecă a agriculturii ecologice. Agricultură ecologică este o metodă de producție alimentară care combină cele mai bune practici de mediu, un nivel ridicat de biodiversitate și conservarea resurselor naturale, inclusiv a solului⁸. Suprafața ecologică totală la nivelul UE-28 (adică suprafața convertită integral și suprafața în curs de conversie) a fost de aproape 12 milioane de hectare în 2016, reprezentând 6,7 % din suprafața agricolă totală utilizată (SAU). Pondere SAU dedicată producției ecologice este în creștere rapidă. Pentru perioada 2010-2016, suprafața ecologică a crescut cu 30 % la nivelul UE-28, cu o rată medie anuală de creștere de 4,4 %, iar această creștere înregistrează valori importante în Bulgaria, Croația, Franța și Cipru⁹.

35. În cea de-a treia versiune a Atlasului mondial al deșertificării, abordarea a fost aceea de a descrie factorii de degradare a terenurilor și deșertificare, precum și impactul acestora, în loc să furnizeze o hartă statică a deșertificării, aceasta fiind un proces dinamic și complex.

37.

Prima liniuță: Colectarea datelor armonizate la nivelul UE (datele LUCAS, CORINE și Copernicus) a fost declanșată pe fondul lipsei de date comparabile la nivelul statelor membre. Unele state membre dispun de un sistem de monitorizare a solului foarte bun și detaliat, însă altele nu dispun de date colectate periodic privind solul.

38. Dat fiind retragerea directivei, nu au fost abordate aspectele tehnice ale aplicării acesteia în continuare. Cu toate acestea, Comisia a sprijinit proiecte de cercetare care au contribuit la îmbunătățirea metodologiei de evaluare a deșertificării și a degradării terenurilor.

În prezent, Comisia intenționează să propună o acțiune de coordonare și de sprijin pentru următorul program-cadru de cercetare Orizont Europa. Scopul ar fi evaluarea și consolidarea bazei de date existente (instrumente, măsuri, sisteme de monitorizare, cartografice), reunirea tuturor părților interesate din domeniu, discutarea și propunerea unor acțiuni de reabilitare eficiente din punct de vedere al costurilor, strategii de prevenire, raționalizarea acestor acțiuni și măsuri de recomandare în contextul lucrărilor Convențiilor UNCCD și, prin urmare, finalizarea planurilor naționale de acțiune pentru combaterea deșertificării, încurajarea acțiunilor UE în favoarea neutralității din punctul de vedere al degradării terenurilor și promovarea unei strategii la nivelul UE privind deșertificarea și degradarea terenurilor.

39. Pentru a realiza o evaluare pe deplin coerentă a deșertificării și a degradării terenurilor la nivelul UE, Comisia are nevoie de acordul statelor membre cu privire la o metodologie comună de elaborare a indicatorilor disponibili.

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

⁹ Sursă: Indicator de context PAC 19 – Suprafață destinată agriculturii ecologice: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf

40. Comisia colectează date relevante pentru monitorizarea deșertificării referitoare la ocuparea/utilizarea terenurilor, umiditatea solului, indicatori de vegetație / biomasă pe baza datelor obținute prin satelit (Copernicus), cât și date privind solul, colectate prin intermediul programului LUCAS și al programelor naționale. Aceste date sunt deja incluse în indicatori la nivelul UE (indicatori de agromediu, indicatori privind obiectivele de dezvoltare durabilă - ODD etc.). Comisia a publicat Atlasul mondial al deșertificării în 2018 pe baza datelor colectate la nivelul UE și la nivel mondial.

43. Chiar și în absența unei legislații integrate a UE privind solul, statele membre pot utiliza instrumentele de finanțare UE disponibile (la care face referire CCE în prezentul raport) pentru a-și atinge propriile obiective în această privință.

44. În momentul retragerii propunerii de directivă-cadru pentru protecția solului, Comisia Europeană a afirmat că „își menține angajamentul față de obiectivul protecției solului și va analiza opțiunile cu privire la modul în care acesta poate fi cel mai bine realizat. Totuși, orice altă inițiativă în acest sens va trebui să fie avută în vedere de colegiul următor¹⁰.

45. Obiectivul Strategiei tematice a UE pentru protecția solului este de a aborda aspectele privind protecția solului, inclusiv deșertificarea și alte forme de degradare. Cu toate acestea, în absența unei legislații UE privind solul, teme precum protecția solului și degradarea terenurilor sunt repartizate în diverse instrumente, cum ar fi PAC, strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice, dar și în alte politici de mediu (directiva privind apa, deșeurile, calitatea aerului, biodiversitatea, emisiile industriale, directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător etc.).

46. Comisia consideră că plățile directe ca atare nu reprezintă un factor limitator pentru combaterea deșertificării (a se vedea răspunsul Comisiei, punctul 46 prima liniuță).

Prima liniuță: În ceea ce privește concluziile SEE, 90 % din plățile directe sunt decuplate, adică nu implică stimulente pentru producție (și, prin urmare, nu implică stimulente pentru intensificarea producției) și pot fi achitate exclusiv pentru întreținerea terenului agricol într-o stare adecvată pentru pășunat și pentru cultivare. Statele membre urmează să stabilească activitățile minime care trebuie desfășurate pentru întreținerea terenului. Din motive de mediu, în anumite zone, astfel de activități pot fi bi-anuale.

A sugera ca plățile directe ca atare pot determina intensificarea agriculturii și pot contribui la anumiți factori legați de deșertificarea terenurilor înseamnă a ignora orice beneficiu de mediu generat de plățile directe decuplate (inclusiv garanțiile introduse odată cu cerințele privind ecocondiționalitatea și obligațiile de ecologizare). ”).

A doua liniuță: Ecocondiționalitatea face legătura între plățile PAC primite de un agricultor și respectarea anumitor norme de mediu, în special în ceea ce privește protecția solului. În ceea ce privește măsurarea eficacității sale, Comisia a acceptat recomandarea CCE în raportul special nr. 26/2016 și a analizat, în cadrul evaluării impactului PAC după 2020, cea mai bună modalitate de evaluare a performanței ecocondiționalității, în special dezvoltând în continuare setul său de indicatori în contextul propunerii viitoarei PAC.

A treia liniuță: Plățile directe ecologice (de „ecologizare”) vizează remunerarea furnizării de bunuri publice de către agricultori, în special în ceea ce privește protecția solului. Ponderea mare a Suprafeței Agricole Utilizate (SAU) vizată de cerințele de ecologizare (zone de interes ecologic, protecția permanentă a pajiștilor și diversificarea culturilor) evidențiază potențialul ecologiei de a

¹⁰ JO C 153 din 21 mai 2014 și rectificarea în JO C 163 din 28 mai 2014.

aborda pe larg problemele. Deși este adevărat că, din motive de simplificare a gestionării schemei, anumiți agricultori sunt scutiți, zona vizată de cerințele de ecologizare rămâne semnificativă chiar și în țările în care scutițiile sunt mai frecvente.

A patra liniuță: Programarea în domeniul dezvoltării rurale poate contribui la asigurarea coerenței acțiunilor privind gestionarea solului și a terenurilor. Prin stabilirea propriilor strategii de dezvoltare rurală pe baza priorităților și obiectivelor generale ale UE și prin identificarea nevoilor și obiectivelor specifice ale acestora, statele membre pot stabili o abordare integrată în contextul tratării unei probleme/necesități definite, cum ar fi calitatea și gestionarea solului.

Caseta 3 – Exemplu de măsură ineficace pentru combaterea deșertificării

Al doilea paragraf: Plățile, astfel cum au fost propuse de România, trebuie calculate pe baza pierderilor de venituri și a costurilor suplimentare pe fondul angajamentelor asumate, plus posibile costuri tranzacționale. Atunci când o operațiune nu îndeplinește așteptările asumate, autoritățile de gestionare pot propune modificarea conținutului cerințelor și a primei conexe.

47. Unul dintre obiectivele specifice prevăzute în propunerea Comisiei privind PAC după 2020 vizează în mod explicit îngrijirea solului. Propunerea permite statelor membre să utilizeze o serie de tipuri de intervenție în cadrul primului și celui de-al doilea pilon al PAC pentru a atinge acest obiectiv. În plus, sistemul de „condiționalitate” propus cuprinde diverse standarde legate de protecția și de calitatea solului. Propunerea stabilește nu numai indicatori de rezultat, ci și posibili indicatori de impact¹¹ pentru protecția solului.

49. Una dintre prioritățile din cadrul strategiei de adaptare a UE este promovarea acțiunilor statelor membre și, în special, încurajarea și sprijinirea elaborării strategiilor și a planurilor naționale de adaptare.

Statele membre sunt principalii actori care elaborează și pun în aplicare strategiile și planurile lor de adaptare. Acestea pot utiliza instrumentele UE de finanțare disponibile (de exemplu, LIFE, H2020, PAC, FEDR etc.) pentru a-și atinge propriile obiective în această privință. Statele membre trebuie, de asemenea, să raporteze „[...] informații privind planificarea și strategiile adaptării la nivel național, trasând acțiunile puse în aplicare sau planificate pentru a facilita adaptarea la schimbările climatice. [...]” în conformitate cu articolul 15 din Regulamentul privind mecanismul de monitorizare a emisiilor de gaze cu efect de seră¹², care urmează a fi înlocuit cu Regulamentul privind guvernanța uniunii energetice¹³.

51. În timp ce unele proiecte de irigare au fost cofinanțate în perioada 2007-2013, irigarea (care este de competența FEADR) nu a reprezentat o prioritate pentru FEDR și Fondul de coeziune în perioada 2014-2020. În schimb, politica de coeziune finanțează o gamă largă de măsuri pentru adaptarea la schimbările climatice, inclusiv diguri, dar și proiecte de infrastructură ecologică, cum ar fi reîmpădurirea.

52. Proiectele de cercetare finanțate în cadrul programelor-cadru ale UE se aflau în curs de desfășurare în 2018 și, prin urmare, necesită o analiză aprofundată a rezultatelor lor înaintea oricărei etape ulterioare (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 38).

¹¹ Printre indicatorii de impact propuși se numără: „reducerea eroziunii solului” (I.13) și „intensificarea captării carbonului” (I.11). Acest ultim indicator este atribuit în mod formal obiectivului specific privind schimbările climatice, și nu obiectivului specific privind gestionarea resurselor naturale, dar are totuși o importanță deosebită pentru protecția și calitatea solului.

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

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

În cadrul programului „Orizont 2020”, Comisia colaborează cu statele membre pentru a crea un program european comun în materie de gestionare a solurilor agricole (EJP). Acest EJP va permite statelor membre și Comisiei Europene să valorifice proiectele anterioare și să treacă de la cercetarea de laborator la teste și practici la scară largă. Interesul statelor membre și al țărilor asociate este semnificativ. Această investiție financiară mare (40 de milioane de euro din bugetul Uniunii Europene și 40 de milioane de euro din partea țărilor) este de așteptat să răspundă necesităților politice și să ofere oportunități de lucru pe teme care ar trebui abordate la nivel național, cum ar fi deșertificarea.

54. Regulamentul Omnibus [Regulamentul (UE) 2017/2393 de modificare a articolului 23 din Regulamentul privind programul de dezvoltare rurală] a introdus o modificare a măsurii agroforestiere în vederea regenerării sau reînnoirii sistemelor agroforestiere existente. Aceasta este o posibilitate concretă de reducere a proceselor de deșertificare în cadrul sistemelor mediteraneene Dehesa și Montados și de îmbunătățire a rezistenței acestora.

55. La nivelul Grupului de experți pentru protecția solului, Comisia Europeană a solicitat efectuarea unui studiu pentru cartografierea lacunelor în contextul analizelor și politicilor în domeniul solului la nivelul Uniunii și la nivel național, care a fost publicat în 2017 *„Inventarul actualizat și evaluarea instrumentelor de politică în domeniul protecției solului din statele membre ale UE”*¹⁴.

59. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 22.

63. Începând cu perioada de programare 2014-2020, FEADR stabilește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească proiectele de irigare pentru a primi finanțare. Aceste condiții vizează asigurarea caracterului durabil al proiectelor și al investițiilor aferente. Pe baza acestor condiții pot fi susținute numai acele proiecte de irigare care vizează zona pentru care sunt notificate planurile de gestionare a bazinelor hidrografice, ceea ce conduce la economisirea apei și în raport cu care o analiză de mediu arată că nu va exista un impact negativ semnificativ asupra mediului.

64. Trebuie reamintit faptul că, în cazul proiectelor de împădurire și creare de suprafețe împădurite, statele membre sunt obligate să se asigure că, în contextul selectării speciilor, soiurilor și provenienței copacilor, acestea țin cont de necesitatea rezistenței la schimbările climatice, precum și de condițiile hidrologice.

65. Strategiile de dezvoltare rurală ale statelor membre, bazate pe analiza SWOT, trebuie să includă justificarea alocării resurselor financiare pentru măsurile propuse. Această abordare vizând proiectarea unui program de dezvoltare rurală presupune necesitatea realizării unei analize cost-beneficiu, la nivel de program și de măsuri, în ceea ce privește nevoile, obiectivele și țintele stabilite.

Proiectele de investiții, susținute de FEADR, care pot avea un impact negativ asupra mediului, trebuie precedate de o evaluare a impactului asupra mediului. În plus, în cazul proiectelor de irigare având ca obiect creșterea suprafeței irigate, se impune efectuarea unei analize a impactului asupra mediului, care să demonstreze că nu există efecte negative semnificative. Acestea ar trebui să împiedice necesitatea măsurilor de corectare.

66. Politica de dezvoltare rurală 2014-2020 prevede o arie specială de interes pentru îmbunătățirea gestionării solurilor agricole și forestiere și/sau pentru prevenirea eroziunii solului (domeniu de interes 4C). Statele membre care au programat proiecte în cadrul programelor de dezvoltare rurală

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

(PDR) pentru perioada 2014-2020 pentru a aborda acest domeniu de interes le evaluează, astfel cum se prevede în cadrul sistemului comun de monitorizare și de evaluare.

69. Pe lângă aspectele evidențiate de Curte, degradarea solului are și aspecte transfrontaliere ca urmare a utilizării indirecte a terenurilor. Pierderea capacității locale înseamnă că serviciul (producția alimentară, atenuarea schimbărilor climatice) care a fost furnizat de sol trebuie în schimb să fie compensat prin utilizarea solurilor în altă parte, adesea în alte țări. Un exemplu clar este importul de alimente, furaje și fibre din alte țări care se bazează pe resursele solului din țara producătoare.

70. Comisia raportează anual cu privire la progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a ODD la nivelul UE, inclusiv o evaluare a degradării terenurilor (ocuparea terenurilor și eroziunea solului). De asemenea, statele membre raportează în mod individual cu privire la progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a ODD la nivel național.

Deși statele membre nu au însărcinat în mod oficial Comisia să coordoneze procesul de elaborare a unei abordări comune privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor și dezvoltarea unor indicatori comuni, Comisia a luat inițiativa de a lansa cel puțin unele schimburi informale cu statele membre și este pe punctul de a iniția un studiu de susținere în acest sens.

71. Elaborarea orientărilor și colectarea celor mai bune practici pentru a aborda neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor va fi parte a proiectului menționat mai sus, care va fi lansat în 2018 de către Comisie.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

73. Comisia recunoaște că riscul de deșertificare și degradare a terenurilor ar putea fi gestionat mai eficient. Decizia Comisiei de retragere în cazul neîntrunirii majorității calificate în Consiliu timp de opt ani a fost inclusă în obiectivul propunerii SFD. În absența legislației UE privind protecția solului și a măsurilor de prevenire și refacere a solului degradat, statele membre au responsabilitatea de a pune în aplicare măsurile adecvate la nivel național. Proiectul privind punerea în aplicare a obiectivelor ODD privind terenurile și solul la nivelul UE va oferi o imagine de ansamblu actualizată a măsurilor și acțiunilor puse în aplicare la nivelul statelor membre.

74. Comisia și statele membre colectează date relevante atât în ceea ce privește monitorizarea deșertificării, cât și a degradării terenurilor, care sunt deja incluse în indicatori la nivelul UE (ODD, indicatori de agromediu) și în cadrul sistemelor de monitorizare ale UE privind seceta și situația culturilor. În plus, aceste date au fost încorporate în cea de-a treia versiune a Atlasului mondial al deșertificării publicat în 2018, care furnizează o evaluare incluzivă privind deșertificarea și degradarea terenurilor la nivel global.

Recomandarea 1 – Înțelegerea fenomenelor de degradare a terenurilor și de deșertificare în UE

Comisia acceptă această recomandare.

Comisia intenționează să lanseze în 2018 și 2019 acțiuni care să răspundă recomandării:

(a) Îmbunătățirea indicatorilor face parte din lucrările Comisiei privind indicatorii de agromediu și indicatorii ODD. În aceste condiții, discuțiile și lucrările privind stabilirea unei metodologii specifice de evaluare a deșertificării și a degradării terenurilor la nivelul UE vor începe în contextul viitorului studiu al Comisiei privind punerea în aplicare a ODD referitoare la terenuri și sol la nivelul UE. Cu toate acestea, adoptarea acestei metodologii va face obiectul unei decizii a statelor membre.

(b) Fără a aduce atingere oricărui acord între statele membre cu privire la o metodologie propusă, Comisia poate avea în vedere, în funcție de disponibilitatea resurselor adecvate, elaborarea unei evaluări specifice a deșertificării și a degradării terenurilor la nivelul UE și prezentarea datelor

într-un mod mai interactiv și mai ușor de utilizat, pe baza datelor existente și a abordării adoptate în cadrul Atlasului mondial al deșertificării din 2018.

76. Comisia reamintește faptul că obiectivul Strategiei tematice a UE pentru protecția solului este de a aborda aspectele în materie de protecție a solului, inclusiv deșertificarea și alte forme de degradare. Cu toate acestea, în absența unei legislații a UE privind solul (după retragerea de către Comisie a propunerii SFD, nefiind întrunită o majoritate calificată în Consiliu), protecția solului (din care deșertificarea) și degradarea terenurilor sunt abordate doar parțial la nivelul UE prin diverse instrumente (PAC, strategia UE privind adaptarea la schimbările climatice, politicile regionale și alte politici de mediu, cercetarea).

Recomandarea 2 – Evaluarea necesității de a consolida cadrul juridic al UE în ceea ce privește solul

Comisia acceptă această recomandare.

În conformitate cu angajamentul său continuu privind protecția solului și analizarea opțiunilor cu privire la modul în care acesta poate fi cel mai bine realizat, în momentul retragerii propunerii de directivă-cadru pentru protecția solului, Comisia a înființat „Grupul de experți pentru protecția solului pentru a reflecta asupra modului în care ar putea fi abordate aspectele legate de calitatea solului folosind o abordare orientată și proporțională bazată pe riscuri, în contextul unui cadru juridic obligatoriu”. Reflecția nu se va limita doar la necesitatea de a se consolida cadrul juridic al UE privind solul, ci și la identificarea celor mai potrivite acțiuni pentru combaterea deșertificării și a degradării terenurilor la nivelul UE.

Activitatea Grupului de experți pentru protecția solului este în curs de desfășurare, iar rezultatul acestei activități va fi evaluat de Comisie în timp util.

77. Fondul pentru dezvoltare rurală stabilește condițiile de eligibilitate pe care trebuie să le îndeplinească proiectele și investițiile și acestea includ condiții care vizează asigurarea caracterului durabil al proiectelor. Deși este posibil ca analizele cost-beneficiu specifice să nu fie necesare la nivelul unui proiect, propunând alocări financiare pentru măsuri, nevoi și obiective concrete, statele membre întreprind analize economice și de mediu. A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 63.

78. O evaluare a progresului înregistrat în sensul îndeplinirii angajamentului de neutralitate din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030 va face parte din proiectul pe care Comisia intenționează să-l inițieze (un studiu privind progresele înregistrate în sensul punerii în aplicare a obiectivelor ODD privind terenurile și solul la nivelul UE, cu accent special asupra obiectivului de neutralitate din punctul de vedere al degradării terenurilor). Acest proiect va analiza, de asemenea, abordările la nivel național și posibile convergențe la nivelul UE.

Recomandarea 3 – Atingerea obiectivului privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor la nivelul UE până în 2030

(a) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia se așteaptă ca studiul care urmează să fie inițiat să contribuie parțial la definirea acțiunilor la nivelul UE și la nivelul statelor membre, ce vor determina neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.

Cu toate acestea, vor fi necesare lucrări suplimentare și discuții ulterioare cu statele membre, cu celelalte instituții ale UE și cu părțile interesate. Discuțiile vor lua în considerare, de asemenea, faptul că statele membre sunt responsabile de punerea în aplicare a propriilor angajamente privind obiectivele ODD.

De asemenea, trebuie menționat că abordarea fenomenului deșertificării ca atare nu este un obiectiv principal al multor politici ale UE, cum ar fi politica de coeziune, ulterior pentru astfel de politici neexistând niciun temei juridic pentru cerințe de raportare detaliată similare.

(b) Comisia acceptă această recomandare.

Comisia intenționează să ofere orientări statelor membre și să permită diseminarea de bune practici. Acțiunile în acest sens vor fi susținute de studiul susmenționat care urmează a fi lansat și a cărui finalizare este prevăzută până la jumătatea anului 2020.

(c) Comisia acceptă această recomandare.

Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că doar 13 state membre ale UE s-au declarat afectate de deșertificare în cadrul UNCCD și, prin urmare, sunt obligate să elaboreze planuri naționale de acțiune privind deșertificarea.

În plus, programul de stabilire a obiectivelor în domeniul neutralității din punctul de vedere al degradării terenurilor (LDN) al UNCCD este voluntar și, până în prezent, un singur stat membru (Italia) este implicat în acest proces. Mai multe state membre ar putea decide să stabilească planuri de acțiune naționale pentru a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030 și, în acest scop, acestea pot solicita sprijin din partea Comisiei și/sau prin programul UNCCD de stabilire a LDN. Prin urmare, este dificil să se anticipeze numărul de state membre care vor dori să acționeze în acest sens, precum și momentul la care va începe și se va încheia acest proces.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	15.11.2017
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	27.9.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	14.11.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	13.12.2018

PDF	ISBN 978-92-847-1493-3	1977-5806	doi:10.2865/7940	QJ-AB-18-031-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-1530-5	1977-5806	doi:10.2865/28279	QJ-AB-18-031-RO-Q

Deșertificarea este o formă de degradare a terenurilor în zonele uscate. Aceasta reprezintă o amenințare tot mai mare în UE. Perioada lungă de temperaturi ridicate și de precipitații reduse din vara anului 2018 ne-a reamintit importanța stringentă a acestei probleme. Scenariile privind schimbările climatice arată o creștere a vulnerabilității la deșertificare în UE în decursul acestui secol, cu creșteri ale temperaturilor și ale perioadelor de secetă și cu mai puține precipitații în sudul Europei. Efectele acesteia vor fi deosebit de acute în Portugalia, Spania, Italia, Grecia, Cipru, Bulgaria și România. Curtea a constatat că riscul de deșertificare în UE nu era combătut în mod eficient și eficace. Deși deșertificarea și degradarea terenurilor reprezintă amenințări tot mai mari, măsurile luate pentru combaterea deșertificării sunt lipsite de coerență. Încă nu există o viziune comună la nivelul UE cu privire la modul în care se va atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030. Curtea recomandă Comisiei următoarele: îmbunătățirea înțelegerii fenomenelor de degradare a terenurilor și de deșertificare în UE, evaluarea necesității de a consolida cadrul juridic al UE în ceea ce privește solul și intensificarea eforturilor depuse de Comisie în vederea îndeplinirii angajamentului asumat de UE și de statele membre de a atinge obiectivul privind neutralitatea din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.