

Оценка за интегриране на аспектите на опазването на околната среда в селскостопанската политика на ЕС

Селското стопанство оказва силно въздействие върху околната среда в Европейския съюз (ЕС), както в отрицателен, така и в положителен смисъл. Общата селскостопанска политика (ОСП) е главна движеща сила в сектора на селското стопанство и поради това може да окаже положително влияние върху управлението на околната среда от земеделските стопани. Настоящият брифинг разглежда въпроса, доколко съответните политически мерки са правилно насочени от гледна точка на опазването на биоразнообразието. За основа са ползвани резултатите от един проект за агро-екологични показатели, използвани за наблюдение на степента на интегриране на аспектите на опазването на околната среда в селскостопанската политика на ЕС (Изпълнението на IRENA). Постепенно в ОСП бяха включени широк диапазон инструменти на агро-екологичната политика. Въпреки това тяхното въздействие като цяло зависи от това, доколко ефективно те се прилагат на национално равнище. Географският анализ показва, че припокриването между площите, включени в мрежата Натура 2000 и агро-екологичните схеми може да се подобри, за да се постигнат важни цели в областта на околната среда. На този етап са необходими повече усилия в областта на събирането на данните и оценяването на политиката, за да може да се направи пълна оценка за въздействието на ОСП върху околната среда.

Селско стопанство и околна среда в старите държави-членки на ЕС-15

Проектът IRENA разглежда взаимовръзката между селското стопанство и околната среда в старите държави-членки на ЕС-15 на базата на 35 агро-екологични показатели. Той показва, че земеделието оказва значително въздействие върху почвените и водните ресурси. Например в Южна Европа 50% от потреблението на вода е от селското стопанство, на което се дължи и около 50 % от общото замърсяване с емисии на азот на реките в страните от ЕС-15. Освен това на него се дължат около 10 % от общите емисии на парникови газове и 94 % от емисиите на амоняк в страните от ЕС-15. От друга страна селското стопанство може също

да се разглежда като източник на енергия от възобновяеми енергийни източници, напр. чрез производството на биогаз или на био дизелово гориво. Освен това земеделието е много важно за поддържането на биоразнообразието и на ландшафта в Европа. Въпреки че интензивното селско стопанство уврежда биоразнообразието, екстензивните земеделски практики могат да спомогнат за неговото запазване в Европа. Това става ясно от анализа на земеползването в мрежата от защитени територии в страните от ЕС-15 Натура 2000 (вж. фигура 1). Голям процент от местообитанията в тези защитени терени, по-специално в района на Средиземноморието и в планинските области, зависят от екстензивните земеделски практики.

За поддържането на екстензивни земеделски системи в тези райони често е необходима целенасочена политическа подкрепа.

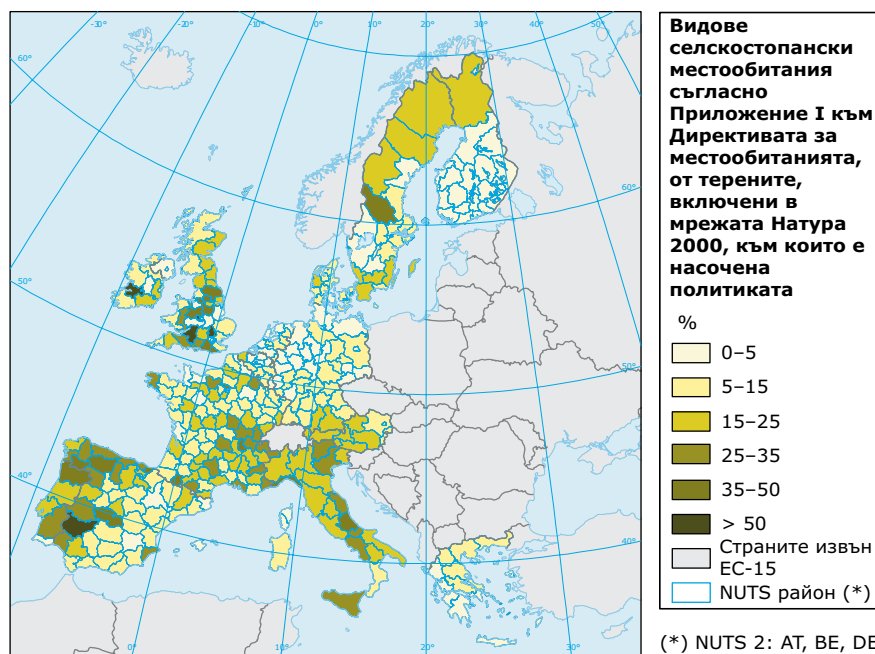
Селскостопанска политика и интегриране на аспектите на опазване на околната среда

Успешното интегриране на целите за опазване на околната среда в секторната политика зависи от три различни аспекта: внимателното проектиране на политическата рамка, правилното прилагане на политиката, както и наблюдението и оценката на политиката. Тези три аспекта са анализирани накратко в следващите раздели:

(¹) Изпълнението на IRENA разработи 35 агро-екологични показатели на ниво ЕС-15 в съвместно изпълнение на няколко Генерални Дирекции(ГД) на Европейската Комисия (ГД по селско стопанство и развитие, ГД по околна среда, Евростат и ГД Обединен Изследователски Център и Европейската Агенция по Околна Среда, която координира проекта. Повече информация за отчетите на IRENA и резултатите могат да се намерят на: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>).



Фигура 1 Процентен дял на местообитанията в рамките на терените, включени в мрежата Натура 2000, които зависят от екстензивните земеделски практики (Състояние през м.юли 2004 година)



NUTS — Номенклатура на териториалните статистически единици.
 © Асоциация за административните граници EuroGeographics.

Източник: Данни за мрежата Натура 2000, Европейски тематичен център за защита на природата и биоразнообразието.

Политическата рамка на ОСП

През изминалите десетилетия бе постигнат голям напредък в интегрирането в ОСП на аспектите на политиката за опазване на околната среда (напр. опазването на водите, почвата и биоразнообразието). Съответните политически инструменти в пазарната политика на ОСП включват поставянето на условия за опазване на околната среда при предоставянето на финансова подкрепа за доходите ('съответствие'), за преустановяване обработването на определени площи земеделска земя и премии за отглеждане на 'енергийни' култури. Въпреки това, най-важните политически мерки свързани с опазването на околната среда могат да бъдат открити в раздела на ОСП, който касае развитието на селските райони. Те включват

агро-екологичните схеми (при които земеделските стопани получават компенсации за подобряване управлението на околната среда), подкрепа за инвестиции, свързани с опазването на околната среда, плащания за земеделските стопани в мрежата Натура 2000 и обучение във връзка с опазването на околната среда. Като цяло политическата рамка на ОСП съдържа обещаващ диапазон от мерки. Въпреки това, крайният ефект от тях зависи от насочаването на бюджетни средства и от прилагането им на национално равнище.

Прилагане на избрани агро-екологични политически инструменти

Докладът с оценката по проект IRENA 'Интегриране на аспектите за опазване на околната среда в селскостопанската политика на

ЕС' анализира прилагането на агро-екологичните схеми от две различни гледни точки: географската насоченост на този политически инструмент към районите, които са от най-голямо значение за опазване на биоразнообразието (зоните от мрежата Натура 2000) и положителните примери за прилагането на тези схеми.

Фигура 2 показва как бе извършен анализа на насочеността на агро-екологичните схеми въз основа на избрани агро-екологични показатели. Показателите, за които понастоящем има налични данни на регионално равнище, включват: 'процентен дял на земеделските местообитания, включени в мрежата Натура 2000', 'площи, в които се прилагат агро-екологични схеми' и 'площи, използвани за органично земеделие'. Статистическият анализ показва степента, в която площите, в които се прилагат агро-екологични схеми и органично земеделие се припокриват с районите, в които процентният дял на земеделските местообитания, включени в мрежата Натура 2000, е много висок.

Статистическият анализ показва, че географското съвпадение между ключовите индикатори е слабо. Това налага необходимостта от подобряване на насочеността на анализиранията политика (агро-екологичните схеми и органичното земеделие) към районите, които са от най-голямо значение за опазване на биоразнообразието в страните от ЕС-15. Необходимо е в бъдеще да се отдели по-голямо внимание на този въпрос, за да се осигури подходящо управление на земеделските местообитания в районите, включени в мрежата Натура 2000.

Ефективността на агро-екологичните схеми (и на останалите политически мерки) зависи не само от подходящата им географска

насоченост, но и от ефективното проектиране и прилагане на схемите. Проучените от Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) конкретни случаи са положителни примери за това. Въпреки това други изследвания показват, че ефектът от съществуващите агро-екологични схеми върху опазването на биоразнообразието понякога е много непостоянен (Kleijn и Sutherland, 2003 година). Поради това е важно да се подкрепи обмена на добри практики в това отношение между държавите-членки на ЕС.

Наблюдение и оценка на политиката

Необходимо е да бъде направена оценка на въздействието на агро-екологичната политическа рамка на ОСП и нейното прилагане, като за целта бъде извършено наблюдение на тенденциите в селското стопанство и в околната среда. Почти една трета от индикаторите, използвани в проекта IRENA са подкрепени от данни на регионално равнище, които показват вида и регионалното разпределение на агро-екологичните аспекти на територията на всички страни от ЕС-15. Това позволява да бъде направен известен ограничен анализ на вероятният успех на интегрирането на политиките, както това е показано по-горе.

Въпреки това, много от агро-екологичните индикатори от проекта IRENA за натиска върху околната среда от селскостопанските дейности,

за състоянието на околната среда, или за прилагането на политическите инструменти, не са достатъчно солидно подкрепени с данни, особено на регионално географско равнище. Това означава, че понастоящем не е практически възможно да бъде направен анализ на равнище страни от ЕС-15 на вероятният ефект от агро-екологичната политика върху въпросите, свързани с опазването на околната среда, като замърсяването с хранителни вещества или ерозията на почвите.

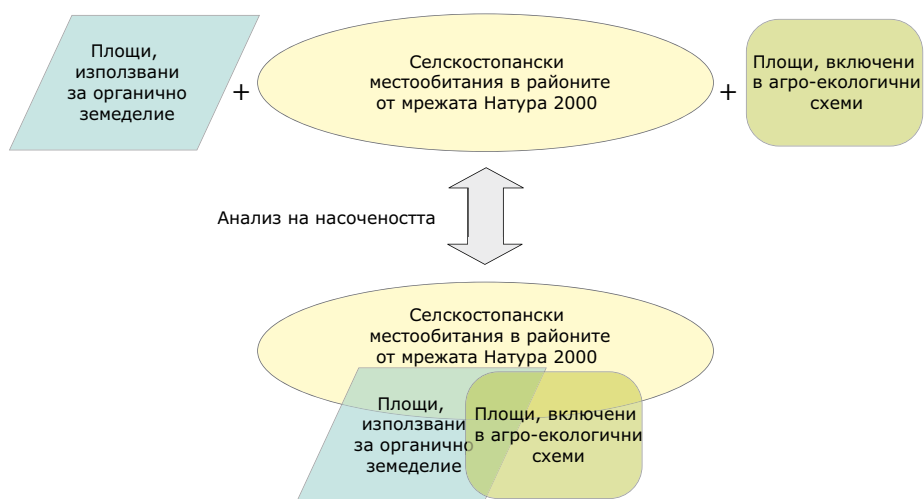
Отражение върху процеса на разработване на политиките

Общата селскостопанска политика на ЕС предоставя важна възможност за подобряване на управлението

на околната среда в сектора на селското стопанство, тъй като доходите в земеделието зависят в значителна степен от подкрепата, осигурявана от ОСП. Въпреки това тази възможност се превръща в действителност единствено когато съответните политически мерки са с добра географска насоченост, обезпечени са с достатъчно ресурси и се прилагат по ефективен начин. Когато това е налице, ОСП може също да допринесе за постигане на други цели на Общността в областта на околната среда, като опазване на биоразнообразието чрез мрежата Натура 2000.

Правилно насоченият и икономически ефективен подход към интегрирането на аспектите на опазването на околната среда в

Фигура 2 Обзор и резултати от анализа на насочеността за целите на опазване на биоразнообразието



Как да се анализира интегрирането на политиките?

Измерването на степента на интегриране на политиките е комплексна задача. На първо място тенденциите в селското стопанство, които имат отношение към околната среда, се влияят не само от политическата рамка на ОСП, но и от пазарните, социално-икономическите и технологичните фактори. По този начин политиките в областта на селското стопанство или на околната среда не могат лесно да влияят върху всички тенденции в селскостопанския сектор, които оказват въздействие върху околната среда. На второ място, интегрирането на аспектите на опазването на околната среда на политическо равнище е сложен процес. То зависи не само от политическата рамка или от прилагането на мерките, но също и от наличието на подходяща култура за осъществяването на съдействие между административните органи, на съответните процедури за оценка на политиката и на други фактори (ЕАОС, 2005а). Много от тези въпроси не беше възможно да бъдат засегнати в анализа за степента на интегриране, направен по проекта IRENA.

ОСП не е автоматично гарантиран. Необходимо е всеки подход към използване на селскостопанската политика за целите на опазването на околната среда да бъде подкрепен от всестранин мониторинг на околната среда и от ефективна оценка на политиката. Единствено тогава могат да бъдат взети политически решения, които осигуряват най-голяма възвръщаемост по отношение на опазването на околната среда на значимите обществени ресурси, с които разполага ОСП. За да могат лицата и институциите, ангажирани с разработването на политики да бъдат по-добре информирани при вземането на решения, е необходимо да се направят допълнителни инвестиции за мониторинг на околната среда и за оценка на политиката.

Заклучения

От доклада на ЕАОС 'Интегриране на аспектите за опазване на околната среда в селскостопанската политика на ЕС' могат да бъдат направени редица заключения, които са свързани с проектирането на политиката, нейното прилагане и оценка:

- 1) Селскостопанската политика на ЕС предоставя важна възможност за подобряване на управлението на околната среда в сектора на селското стопанство. Като обществен ресурс, тя трябва да

бъде използвана ефективно за постигане на максимален ефект за околната среда.

- 2) Моделът на ОСП сега включва широк диапазон от агро-екологични политически инструменти, които могат да съдействат за прилагането на по-широките политики за опазване на околната среда, като например мрежата Натура 2000. Например агро-екологичните схеми могат да спомогнат за поддържането на екстензивни земеделски практики в районите, включени в мрежата Натура 2000. Тези практики често са крайно необходими за запазване на екологичното качество на местообитанията в земеделските земи, попадащи в тези райони.
- 3) Ефикасността на агро-екологичните схеми зависи по-специално от прилагането им на национално равнище и от географската им насоченост. Анализът на разходването на бюджетни средства в различни райони на ЕС-15 показва, че насочеността на агро-екологичните схеми към зони с обработваеми земеделски площи с висока природна стойност, и по-специално тези от мрежата Натура 2000, може да бъде подобро.

- 4) Текущите данни и индикатори са недостатъчни, за да бъде направена правилна оценка на въздействието на ОСП върху околната среда. Необходимо е да бъдат вложени достатъчно ресурси за събирането на данни и за оценка на политиката, за да се прецени доколко ефективни или ефикасни са политиките в подкрепа на интегрирането на аспектите на опазването на околната среда. Тази оценка е особено важна за гарантиране на по-добра възвръщаемост на бюджетните средства, заделени за важни мерки на (агро-екологичната) политиката.

Справки

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe — state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 — the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy — the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947–969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

