

Posuzování integrace problematiky životního prostředí do zemědělské politiky EU

Zemědělská výroba má silný dopad na životní prostředí v Evropské unii (EU), a to jak v záporném, tak i v kladném smyslu. Společná zemědělská politika je hlavní hnací silou zemědělského sektoru, a může tudíž pozitivně ovlivnit management životního prostředí zemědělci. Tento informační dokument se zabývá otázkou, zda jsou příslušná opatření politiky z pohledu biologické rozmanitosti dobře cílená. Opírá se o výsledky projektu o agro-ekologických indikátorech pro monitorování integrace zájmů ochrany životního prostředí do zemědělské politiky EU (IRENA ⁽¹⁾). Společná zemědělská politika postupně zahrnuje celou škálu nástrojů agro-environmentální politiky. Jejich dopad však obecně závisí na tom, jak je jejich zavádění účinné na národní úrovni. Geografická analýza ukazuje, že by mohl být větší překryv oblastí Natura 2000 a agro-environmentálních opatření, aby bylo dosaženo důležitých cílů ochrany životního prostředí. V tomto stádiu je nutné vynaložit při sběru údajů a hodnocení politiky větší úsilí, aby mohl být plně posouzen vliv společné zemědělské politiky na životní prostředí.

Zemědělství a životní prostředí v EU-15

Projekt IRENA popisuje rozhraní mezi zemědělstvím a životním prostředím v EU-15 na základě 35 agro-environmentálních indikátorů. Ukazuje, že zemědělská výroba má významný dopad na půdu a vodní zdroje. Zemědělství přibližně 50 % vody v jižní Evropě a přispívá v EU-15 asi 50 % k celkovému znečištění řek dusíkem. Rovněž nese odpovědnost přibližně za 10 % celkových emisí skleníkových plynů a 94 % amoniaku v EU-15. Na druhou stranu představuje zemědělství rovněž

zdroj obnovitelné energie, tj. prostřednictvím výroby bioplynu či bionafty. Zemědělská výroba je rovněž velmi důležitá pro zachování biologické rozmanitosti a krajiny v Evropě. Ačkoli intenzivní zemědělství poškozují biologickou rozmanitost, může extenzivní zemědělství pomoci při zachování biologické rozmanitosti v Evropě. To vyplývá z analýzy využití půdy v síti chráněných území Natura 2000 v EU-15 (viz obrázek 1). Významný podíl stanovišť v těchto chráněných územích, zejména ve Středomoří a v horských oblastech, závisí na způsobech hospodaření v rámci extenzivního zemědělství. Pro zachování systémů extenzivního

zemědělství se často volá po cílené politické podpoře.

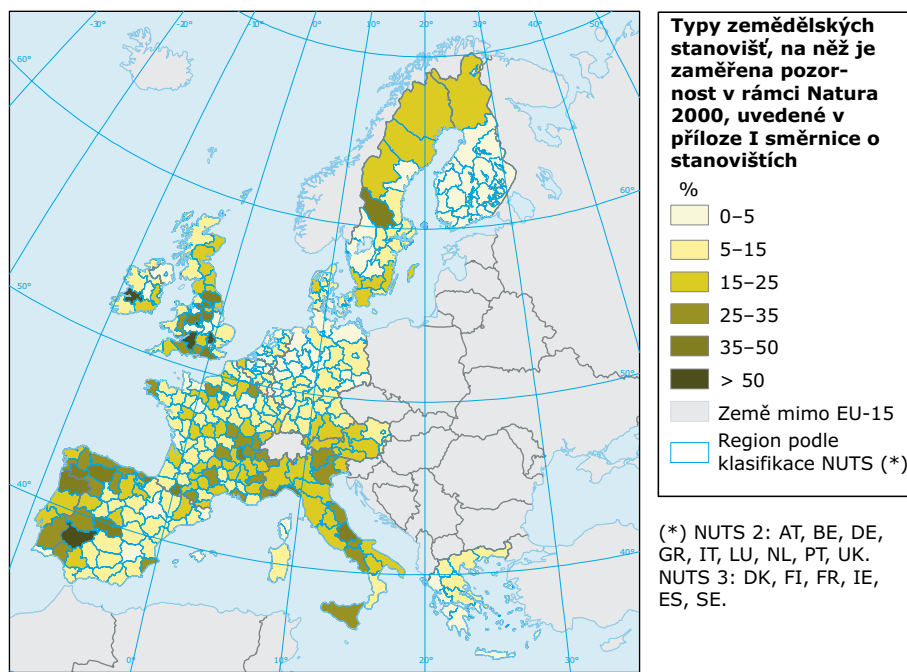
Zemědělská politika a integrace problematiky životního prostředí

Úspěšná integrace cílů ochrany životního prostředí do sektorové politiky závisí na třech různých aspektech: pečlivém vypracování politického rámce, náležitém provádění politiky, jakož i na monitorování a hodnocení politiky. Tyto tři aspekty jsou stručně analyzovány v následujících oddílech:

⁽¹⁾ V rámci IRENA bylo vyvinuto 35 agro-environmentálních indikátorů pro EU-15 v rámci spolupráce různých Ředitelství Evropské Komise (Zemědělství a venkovského rozvoje, Životní prostředí, Eurostat a Spojené výzkumné centrum) a Evropské Agentury pro životní prostředí, která projekt koordinovala. Další informace o zprávě a výsledcích projektu IRENA jsou dostupné na: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Obrázek 1 Podíl stanovišť v oblastech Natura 2000, které závisí na praxi extenzivního zemědělství (stav z července 2004)



NUTS — klasifikace územních statistických jednotek.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Zdroj: Údaje Natura 2000, Evropské tematické centrum pro ochranu přírody a biologickou rozmanitost.

Politický rámec Společné zemědělské politiky

Během posledních desetiletí bylo dosaženo významného pokroku při integraci zájmů politiky ochrany životního prostředí (např. ochrany vody, půdy či biologické rozmanitosti) do Společné zemědělské politiky. Příslušné politické nástroje v tržní politice Společné zemědělské politiky zahrnují podmínky ochrany životního prostředí, které je nezbytné plnit pro získání podpory příjmů ('cross-compliance'), vynětí půdy z produkce a prémie za energetické plodiny. Nejdůležitější opatření politiky ochrany životního prostředí se však nacházejí v části Společné zemědělské politiky nazvané rozvoj venkova. Zahrnují agro-

environmentální opatření (kde zemědělci dostávají náhrady za lepší hospodaření vůči životnímu prostředí), podporu investic do ochrany životního prostředí, platby zemědělcům v oblastech Natura 2000 a školení v oblasti ochrany životního prostředí. Obecně řečeno, politický rámec Společné zemědělské politiky obsahuje slibnou paletu opatření. Jejich konečný dopad však závisí na zaměření rozpočtových zdrojů a jejich uplatňování na národní úrovni.

Uplatňování vybraných agro-environmentálních politických nástrojů

Hodnotící zpráva IRENA 'Integrace životního prostředí do zemědělské politiky EU' analyzuje provádění agro-

environmentálních opatření ze dvou perspektiv: geografické zaměření tohoto politického nástroje na oblasti s nejvyšším zájmem o biologickou rozmanitost (oblasti Natura 2000) a pozitivní příklady jejich provádění.

Obrázek 2 ukazuje, jak bylo zaměření agro-environmentálních opatření analyzováno na základě vybraných agro-environmentálních indikátorů. Indikátory, pro něž jsou v současné době k dispozici údaje na regionální úrovni, zahrnují: 'podíl zemědělských stanovišť v Natura 2000', 'plochy v rámci agro-environmentálních opatření' a 'plochy v rámci ekologického zemědělství'. Statistická analýza ukazuje, jak se agro-environmentální opatření a ekologické zemědělství dobře překrývají s regiony, kde je podíl zemědělských stanovišť v oblasti Natura 2000 velmi vysoký. Pokud lze statisticky prokázat významné překrytí, lze předpokládat, že politický nástroj je dobře zaměřen.

Statistická analýza ukazuje, že klíčové indikátory se z geografického hlediska nedostatečně překrývají. To znamená potřebu lepšího cílení analyzované politiky (agro-environmentální opatření a ekologické zemědělství) v regionech s nejvyšším zájmem o biologickou rozmanitost v EU-15. V budoucnu se této problematice musí věnovat větší pozornost, aby bylo zajištěno, že o stanovištích se zemědělskou půdou v síti Natura 2000 bude náležitě pečováno.

Efektivnost agro-environmentálních opatření

(a dalších politických opatření) nezávisí pouze na vhodném geografickém cílení, ale i na účinném návrhu a provádění opatření. Případové studie prováděné Evropskou agenturou pro životní prostředí poskytují pozitivní příklady. Jiné studie však ukazují, že účinek stávajících agro-environmentálních opatření na biologickou rozmanitost může být velmi nevyrovnaný (Kleijn a Sutherland, 2003). Je tudíž důležité, aby bylo v tomto ohledu podporováno sdílení osvědčené praxe mezi členskými státy EU.

Monitorování a hodnocení politiky

Účinek agro-environmentálního politického rámce Společné zemědělské politiky a jeho provádění musí být hodnoceny pomocí monitorování zemědělských a environmentálních trendů. Téměř jedna třetina indikátorů IRENA se opírá o regionální údaje, které ukazují typ a regionální rozmístění agro-ekologických otázek napříč EU-15. To umožňuje určitou omezenou analýzu pravděpodobného úspěchu integrace politiky, jak je uvedeno výše.

Mnohé z agro-environmentálních IRENA indikátorů, týkajících se zemědělských tlaků, stavu životního prostředí či uplatňování

politických nástrojů, se však neopírají o dostatek údajů, zejména na regionální úrovni. To znamená, že analýza pravděpodobného účinku agro-environmentální politiky na ostatní otázky ochrany životního prostředí, jako je kontaminace živinami nebo eroze půdy, není v současné době na úrovni EU-15 realizovatelná.

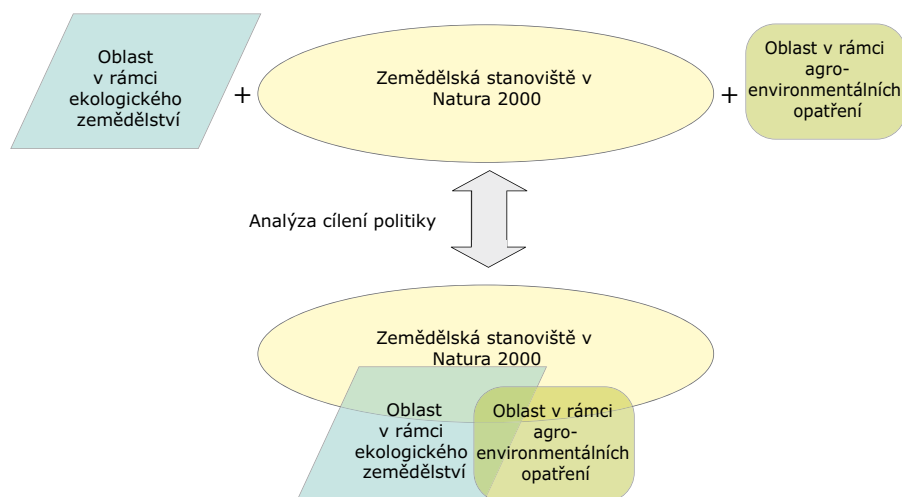
Důsledky pro tvorbu politiky

Společná zemědělská politika EU poskytuje významnou příležitost pro zlepšení péče o životní prostředí v zemědělství, jelikož

příjmy v zemědělství závisejí do značné míry na podpoře v rámci Společné zemědělské politiky. Tato příležitost se však stává realitou teprve tehdy, když jsou příslušná politická opatření geograficky dobře zaměřená, mají dostatečné zdroje a jsou efektivně prováděna. Pokud tomu tak je, potom může společná zemědělská politika přispívat i k dosahování dalších cílů ochrany životního prostředí Společenství, jako je ochrana biologické rozmanitosti prostřednictvím sítě Natura 2000.

Dobře zaměřený, z hlediska nákladů efektivní přístup k integraci problematiky životního prostředí do Společné

Obrázek 2 Přehled a výsledky analýzy cílení politiky na biologickou rozmanitost



Jak provést analýzu integrace politiky?

Posuzování integrace politiky je složitý úkol. Zprv, trendy v oblasti životního prostředí v zemědělství jsou ovlivňovány nejen politickým rámcem Společné zemědělské politiky, ale i trhem a socio-ekonomickými a technologickými faktory. Proto zemědělská politika nebo politika životního prostředí nemůže tak snadno ovlivnit všechny trendy zemědělství, které mají dopad na životní prostředí. Zdruhé, integrace problematiky životního prostředí na úrovni politiky je složitý proces. Závisí nejen na politickém rámci či na provádění opatření, ale i na vhodné kultuře spolupráce mezi správními orgány, na vhodných postupech hodnocení politiky a dalších faktorech (Evropská agentura pro životní prostředí, 2005a). Mnohé z těchto otázek nemohly být řešeny v analýze integrace v rámci IRENA.

zemědělské politiky není zaručen automaticky. Jakýkoli přístup k využití zemědělské politiky pro ochranu životního prostředí se musí opírat o komplexní monitorování životního prostředí a efektivní hodnocení politiky. Teprve poté je možné přijímat politická rozhodnutí, která z hlediska ochrany životního prostředí zajišťují největší prospěch z významných veřejných zdrojů dostupných ve Společné zemědělské politice. Aby tvůrci politiky mohli činit lépe informovaná rozhodnutí, potřebují dále investovat do monitorování životního prostředí a hodnocení politiky.

Závěry

Ze zprávy Evropské agentury pro životní prostředí 'Integrace životního prostředí do zemědělské politiky EU' lze vyvodit řadu závěrů, které se váží k návrhu politiky, jejímu provádění a hodnocení:

- 1) Zemědělská politika EU poskytuje velkou příležitost pro zlepšení péče o životní prostředí v zemědělství. Jako veřejný zdroj by se měla efektivně využívat pro maximalizaci přínosů pro životní prostředí.
- 2) Struktura Společné zemědělské politiky nyní zahrnuje širokou paletu nástrojů agro-environmentální politiky, které mohou podporovat provádění širších politik životního prostředí, jako je Natura 2000. Například agro-environmentální opatření mohou pomoci se zachováním extenzivních způsobů hospodaření v zemědělství v oblastech Natura 2000. Takovéto způsoby hospodaření jsou často zásadní pro zachování ekologické kvality stanovišť na zemědělské půdě v těchto oblastech.
- 3) Účinnost agro-environmentálních opatření závisí zejména na jejich uplatňování na národní úrovni a na geografickém zaměření. Analýza rozpočtových výdajů v různých regionech EU-15 ukazuje, že by se zaměření agro-environmentálních opatření v oblastech se zemědělskou půdou vysoké přírodní hodnoty, zejména na oblastech v rámci Natura 2000, mohlo zlepšit.
- 4) Současné poklady a indikátory nejsou dostatečné na to, aby bylo možné náležitě posoudit vliv Společné zemědělské politiky na životní prostředí. Aby bylo možné zhodnotit, zda

politiky podporující integraci problematiky životního prostředí řeší odpovídající problémy a jejich účinnost, jsou zapotřebí odpovídající investice do sběru dat a hodnocení politiky. Takové hodnocení je zásadní pro zajištění větších přínosů vzhledem k rozpočtu přiděleného významným (agro-environmentálním) politickým opatřením.

Odkazy

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

